

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ESCUELA DE POS GRADO

**Causas y consecuencias de la sostenibilidad del Sistema
Nacional de Pensiones en el Perú**

el caso del D.L. 19990

TESIS

para optar el grado académico de Magíster en Economía con mención en
Gestión y Políticas Públicas

AUTOR:

Eduardo Varela Criollo

Lima – Perú

2012

DEDICATORIA

Con inmensa gratitud y cariño
a mi madre por su constante
aliento y motivación en el
presente trabajo de
investigación

INDICE

	Pág.
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	9
Capítulo I.- ASPECTOS GENERALES	9
1.1. Situación Problemática	11
1.2. Formulación del Problema	15
1.3. Justificación	15
1.4. Objetivos	16
1.4.1. Objetivo general	
1.4.2. Objetivos específicos	
Capítulo II.- MARCO TEORICO	17
2.1. Régimen de Pensiones de Públicas en América Latina	17
2.1.1. El consenso de Washington y la Crisis del régimen público de pensiones en América Latina	19
2.1.2. Modelo de Desarrollo y Sistemas de Pensiones en América Latina, en el SXX.	20
2.1.2.1. Modelo Keynesiano y Estado de Bienestar	20
2.1.2.2. Modelo basado en la Sustitución de Importaciones	21
2.1.2.3. Modelo Neoliberal	22
2.1.3. Modelo de Regímenes Pensionarios	23
2.1.3.1. Sustituto	25
2.1.3.2. Modelo Paralelo	28
2.1.3.3. Modelo Mixto	36

3. Sistema de Pensión Pública en el Perú	44
3.1. Régimen de Pensiones 19990	46
3.2. Características del Régimen de pensiones 19990	46
3.2.1. Contribución y prestación	47
3.3. Clases de pensiones del régimen de pensiones 19990	48
3.3.1. Pensión de Jubilación	48
3.3.2. Pensión de invalidez	48
3.3.3. Pensión de viudez	49
3.3.4. Pensión de orfandad	49
3.3.5. Pensión de ascendentes	50
4. Sustentabilidad del régimen pensionario de la Ley 19990	50
4.1. Deuda del Régimen pensionario	53
4.2. Rentabilidad del Régimen pensionario	57
5. Efectos distributivos y el bienestar	58
Capítulo III.- METODOLOGÍA	60
Capítulo IV.- RESULTADOS Y DISCUSIÓN	62
CONCLUSIONES	70
RECOMENDACIONES	72
Bibliografía	73

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como ámbito de estudio el régimen público de pensiones de la ley 19990 a partir de su creación en 1973, pero analizado fundamentalmente, a partir de los años noventa cuando paralelamente se creó el sistema privado de pensiones. Esta investigación tiene como objetivo principal y específicos:

- Conocer las causas y consecuencias de la sostenibilidad del régimen de pensiones de la ley 19990.
- Detectar la tendencia del estancamiento de la pensión que perciben los jubilados de este régimen de jubilación.
- Determinar si el monto percibido es adecuado en contraprestación a las aportaciones efectuadas.

Lo que se pretende con este trabajo de investigación es contribuir a explicar y analizar críticamente porque el Sistema Nacional coexiste con el Sistema Nacional Privado de Pensiones en un periodo de liberación de la economía nacional con aplicación de políticas de ajuste como consecuencia de la crisis de la deuda de los años ochenta y el “nacimiento” del consenso de Washington como “alternativa” para resolver esta crisis que en la práctica sólo ha generado una situación de incertidumbre en el problema de las pensiones.

De la misma manera, el trabajo analiza como la concepción neoliberal aparece como el modelo económico eficaz y regional de resolver el problema pensionario con la creación paralela del Sistema Privado de Pensiones frente a la incapacidad y a la crisis del Estado de Bienestar de resolver los grandes problemas estructurales de la economía. Hacen aparecer a un Estado juzgado como un mal administrador, mal gestor, incapaz de cobrar las aportaciones de la empresas privadas y públicas y de la misma administración estatal de tal manera que lo que se podía recaudar

solo representaba el 20% de la recaudación total y, en esto, el gran culpable: El estado. Y es la razón por la cual han justificado teórica y empíricamente el Sistema privado de pensiones.

La metodología empleada es descriptiva, para atender el comportamiento y la tendencia del régimen público de pensiones – ley 19990 que servirá de línea de base para proponer una profunda reforma de este sistema pensionario que marcha hacia una situación de incertidumbre en lo relacionado al monto exigido que percibe y percibirán los pensionistas de este régimen.

La carencia de información estadística primaria para contrastar las hipótesis planteadas ha obstaculizado que el trabajo se “acerque” cada vez más a la realidad, pero con la información encontrada permite a todas luces llegar a conclusiones que se proceden contrastar con la realidad.

En concordancia con el objetivo general finalmente, se propone el modelo que contiene y explica la composición de la economía en individuos y empresas. Por ejemplo, el nacimiento y muerte de los individuos que se encuentran asociados a los hechos económicos del inicio de la vida laboral.

La conclusión general del trabajo se simplifica que el porvenir del Sistema público de pensiones constituye un gran problema en la vida política y social nacional porque sus perspectivas demográficas y la tasa de crecimiento del empleo y productividad pueden anticiparse a una situación de estancamiento y disminución en términos reales de las pensiones públicas.

ABSTRAC

This research is to study the public pension system of the Law 19990 from its inception in 1973, is discussed mainly from the early nineties when parallel was established private pension system. This research's main objective and specific:

- Understand the causes and consequences of the sustainability of the pension law 19990.
- Identify the trend of stagnation of pension for retirees of the retirement scheme.
- Determine whether the amount received is adequate consideration for the contributions made.

The aim with this research is to help explain and critically analyze because the National coexists with the National Private Pension release over a period of national economic adjustment policies as a result of the crisis debt of the eighties and the "birth" of the Washington Consensus as "alternative" to resolve this crisis, which in practice has only created a situation of uncertainty on the issue of pensions.

Similarly, the paper analyzes the neoliberal conception as appears to be the effective regional economic model to solve the problem Pensionary with the parallel creation of private pension system against failure and the crisis of the welfare state to solve the great problems structural economy. They appear to a State court as a bad manager, bad manager, unable to collect contributions from the private and public companies in the same state administration so that it could raise only 20% of total revenue and in this, the big culprit: the state. And is the reason why they have justified theoretically and empirically the private pension system.

The methodology used is descriptive, to address the behavior and trend of the public pension system - Law 19990 which will serve as a baseline to propose a major reform of the pension system that is moving towards a situation of uncertainty in relation to the amount demanded perceived and pensioners receive this regimen.

The lack of primary statistical data to contrast the hypotheses has hampered the work is "closer" ever closer to reality, but with the information found clearly allows conclusions to come to contrast with reality.

In keeping with the overall goal finally proposed the model that contains and explains the composition of the economy on individuals and businesses. For example, birth and death of individuals who are associated with the economic events of the beginning of working life.

The overall conclusion of the work is simplified to the future of public pension system is a major issue in national political and social life because their demographic prospects and the rate of employment growth and productivity can anticipate a situation of stagnation and decline in terms real public pensions

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación tiene por finalidad describir y analizar el comportamiento y evolución del régimen pensionario 19990 desde su creación. El análisis está orientado en comprender los efectos que tiene este régimen en la evolución de sus pensiones y sus consecuencias en los ingresos que perciben los jubilados que se encuentran adscritos a este régimen.

En el primer capítulo se abordan los aspectos generales del nacimiento y la evolución de este sistema público que nació quebrado ya que inicialmente el descuento que le realizaban a cada trabajador era el 5% sobre los ingresos totales que le efectuaban a éste.

En el segundo capítulo se aborda el régimen pensionario público del Perú y América Latina basado en las contribuciones ligadas al empleo y diseñado para cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte. Convirtiéndose como el eje central de la política de protección del riesgo.

Analiza como el número de cotizantes y volúmenes de cotizaciones y el volumen de cotizaciones a los sistemas de seguridad social. Como su financiamiento contribuyó a generar un alto nivel de endeudamiento que fue determinante en la generación de brotes inflacionarios y que el llamado consenso De Washington representó una “reorientación” en las políticas públicas desde un manejo de la demanda agregada en la lógica de mantener los “equilibrios macroeconómicos fundamentales”. También analiza los modelos de desarrollo y sistemas de pensiones por reparto en el siglo XX.

En el capítulo tres se analiza el Decreto Ley 19990, el cual rige a partir del primero de mayo de 1973, régimen abierto en el cual acceden trabajadores del régimen laboral público y privado. De la misma manera analiza como a partir de 1988 el proceso hiperinflacionario que generó la administración gubernamental de la época tuvo como consecuencias la reducción de la recaudación y, por tanto, las contribuciones totales disminuyeron en un 57% en términos reales entre 1980 y 1992. Los aumentos mensuales que se realizaron en las pensiones jamás pudieron igualarse en términos reales ya que la hiperinflación las consumía.

El capítulo cuatro plantea la imposibilidad de que se pueda producir la sustentabilidad y/o sostenibilidad del régimen pensionario de la ley 19990, la deuda de éste se ha acumulado sin que se incrementen las pensiones y la rentabilidad del 6.5% de los activos del fondo que se invierten en el mercado de capitales. Igualmente, se analiza porque la “torta” no puede seguir creciendo, porque tampoco crecen nuevas incorporaciones en el mercado de trabajo debido a la creciente informalidad de la economía.

Finalmente, como resultado de esta tesis se presentan las principales conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO I:

ASPECTOS GENERALES

1.1. Situación Problemática

En nuestro país la seguridad social expresada en la política de pensiones tiene, básicamente, dos esquemas: el sistema público de pensiones y el sistema privado de pensiones, los cuales coexisten de forma paralela. Dentro del Sistema Público de pensiones encontramos dos regímenes: El sistema Nacional de pensiones o ley 19990 y el Régimen del Decreto Ley 20530 o mal llamado la “cedula viva” y otro régimen que tienen menor incidencia en el sistema pensionario.

El principal problema que presenta el sistema público de pensiones del régimen de la 19990 es su situación de desfinanciamiento ya que la aportación se presenta de la siguiente manera:

Cuadro N° 1: Activos y pensionistas del régimen de la ley 19990 al 2010

Pensionistas:	480 mil
Aportantes activos:	1'200,000
Aportes mínimo mensual:	S/. 88
Pensión mínima:	S/. 415
Pensión máxima mensual:	S/.857
Porcentaje de aportantes activos:	20%

Fuente: Dirección de servicios operativos. Sub-dirección de pago de prestaciones: ONP-

Según el cuadro anterior, este sistema tiene tendencia de ir al colapso por la deficiente gestión de la ONP de encarar el problema para obtener los fondos que el propio sistema ha creado en la contribución que deben realizar sus aportantes. No ha existido una vocación y decisión política y gestionaría de los gobiernos en obligar a pagar sus contribuciones a las instituciones públicas y empresas privadas en su calidad de

empleadores; el uso de los fondos en forma irracional por parte del Estado y que sucesivos gobiernos utilizaron estos recursos como gasto corriente o de capital y no utilizar estos recursos en el mercado de capitales o mercado bancario para actualizar el valor de los activos, manteniéndolos en un “nivel real”, etc.

Han dejado que se produzca la acumulación de deudas, posiblemente, para hacer colapsar este régimen pensionario y dejar un solo sistema operativo: el régimen privado de pensiones que se creaba a la luz las condiciones para el colapso del régimen público, pretendiendo “probar” que el Estado es un mal gestor de los recursos públicos o privado, en este caso, los aportes de los trabajadores del Estado y el sector privado.

Otra de las razones de esta tendencia a la quiebra de este régimen. Es que los ingresos de las aportaciones solo cubren el 20% de la planilla de los jubilados y para pagar el resto a éstos, el Estado debe recurrir las respectivas transferencias a través de la Ley del Presupuesto que debe aprobar anualmente las respectivas partidas para “llegar al 100%”, llegando a cubrir con 2 mil millones de nuevos soles anualmente para “completar” con estas obligaciones teniendo consecuencias negativas para los pensionistas debido al congelamiento de las pensiones y las demoras por años en incorporar a nuevos jubilados por falta de fondos permiten presentar la situación de este régimen pensionario como muy preocupante.

El sistema nacional de pensiones nació quebrado ya que de su creación el descuento que se realizaba a un trabajador era el 5% sobre los ingresos que percibía éste. Sólo en el año 2003 este porcentaje se incrementó al 10% sin incluir el 3% destinado a la seguridad social de cada trabajador que éste debe cubrir y/o financiar ya que la reforma realizada en los programas de ajuste estructural eliminó la participación

de las empresas en la seguridad social. Si a este problema se le agrega que para ser beneficiario de una pensión basta con tener 20 años de aportación y tener 55 años para percibirla. Posteriormente, se agregó como requisito tener 60 años de edad en caso de las mujeres y a 65 años los varones; en el cual culminado el ciclo de trabajo de una persona y que debía pasar a la condición de jubilado.

Por otro lado, hay que indicar que otras de las causas del desfinanciamiento de este régimen pensionario es que los gobiernos se apropiaban de los fondos de este sistema pensionario para gastos corrientes o de capital contribuyendo a empeorar la situación de miseria de los jubilados. Aquí el sistema, sobre todo, si se trata de un servidor público es discriminatorio, ya que, si no es calificado (profesional) cesa automáticamente a los 70 años y si es profesional puede permanecer en la institución donde labora y esta puede decidir cesarlo varios años después de “acuerdo a ley”. Los únicos funcionarios “calificados” que cesan a los 70 años son los miembros del Ministerio Público, Poder Judicial y Cuerpo Diplomático en que ninguno de ellos se suscribe al régimen del sistema nacional de pensiones, sino al sistema privado debido a que sueldos que perciben pueden capitalizarse y obtener pensiones varias veces más que las del sistema público.

Finalmente, hay que precisar que en el año 2002, el total de afiliados al sistema nacional y privado era de 2'882,000 de los cuales, solo el 5% (150 000) pertenecían al primero de éstos y el resto, es decir, el 95% (2 731,000 afiliados), pertenecían al sistema privado de pensiones. 9 años después, es decir en el año 2011, en el sistema nacional de pensiones se ha incrementado el número de afiliados en 10 veces más, ahora pertenecen 1' 5000,000 trabajadores, mientras que en el sistema privado el incremento en ese periodo (2002-2011) es aproximadamente el 80%.

La proporción que en el año 2002 era de 19 a 1 ha pasado a representar hoy una relación de 2 a 1¹, una reducción que se podría explicar por la cada vez más desconfianza existente en los trabajadores cuyos salarios en el del sector C tienen un promedio de 1500 nuevos soles y con 150 nuevos soles de aporte mensual no tendrían garantizada ni siquiera la pensión del salario mínimo, es decir, 670 nuevos soles porque nunca llegarían a capitalizar 100 mil nuevos soles que es el requisito para tener la pensión del salario mínimo y por 17 años, fecha en la cual está calculada la duración de este fondo y en el cual se agota definitivamente.

La explicación teórica que ensayamos en explicar el “acercamiento” a la gran diferencia que había en los afiliados registrados en el sistema público y privado en el 2002 y lo que ocurre hoy se debe a que progresivamente y lentamente se vienen conociendo el número de pensionistas que tiene el sistema privado, el monto promedio que reciben y cuyo periodo de “beneficio” de la pensión es hasta que su fondo acumulado se agote, mientras que en el Sistema Nacional el monto promedio que percibe un pensionista es similar al sistema privado, pero la gran diferencia reside que el pensionista y beneficiario (esposa e hijos incapacitados) lo percibirá para toda la vida tanto del titular como la de la beneficiaria.

¹ Mesa-Lago, Carmelo. Evaluación de Reforma de Pensiones en Chile y América Latina. ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB). Manila, Oct. 21-25,2002

1.2. Formulación del Problema

Pregunta General:

¿Por qué la sostenibilidad del régimen pensionario del sistema 19990 está en situación de desfinanciamiento?

Pregunta específica:

¿Por qué las pensiones que reciben los jubilados del régimen 19990 se mantienen congelados y no pueden actualizarse al nivel de la inflación?

¿Por qué existe una gran diferencia entre el monto aportado y la pensión que recibe el pensionista?

1.3. Justificación

La realización de esta investigación nos puede permitir encontrar hallazgos y/o entender porqué el uso de los fondos de aportación pertenecientes al trabajador no son transferidos oportunamente y/o solo el 20% de las empresas lo transfieren al órgano de gestión: La ONP y que permite encontrar una de las causas por las cuales las pensiones se mantienen estancadas representando, en la práctica, que el pensionista del sector público se le excluya cada vez más socialmente y se convierta en un excluido.

Los grandes “debates” que se han producido en torno a que el régimen público de pensiones ha sido producto que el Estado ha utilizado ilegalmente los fondos y porque los empleadores, Estado y empresas han sido grandes deudores o que sus pensiones son bajas es debido a que el Estado es “mal administrador”.

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

Conocer y analizar las causas y consecuencias de la sostenibilidad del régimen de pensiones de la ley 19990

1.4.2. Objetivos específicos

Detectar la tendencia del estancamiento de la pensión que perciben los jubilados de este régimen pensionario.

Determinar si el monto percibido es adecuado en contraprestación a las aportaciones efectuadas.

CAPÍTULO II:

MARCO TEORICO

2.1. Régimen de Pensiones de Públicas en América Latina

El sistema público de pensiones basado en contribuciones ligadas al empleo y diseñado para cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte era el eje central de la política de protección al ingreso. La premisa financiera básica de estos sistemas era una continua expansión del empleo formal que permitiese financiar los beneficios de los trabajadores retirados con base a las contribuciones de los trabajadores activos y cotizantes. Pero el aumento del desempleo, la expansión de los trabajos informales y la recomposición de los sectores productivos², redujo el número de cotizantes y el volumen de cotizaciones a los sistemas de seguridad social. La presión sobre el déficit fiscal que implica cubrir los déficit corrientes de los sistemas de seguridad social fue un importante estímulo para la búsqueda de alternativas de financiación y funcionamiento de estos sistemas. Algunos países optaron por reformas paramétricas, tratando de alinear el nivel de beneficios y las contribuciones al sistema sin cambios fundamentales en su estructura, y en particular, sin crear sistemas privados de pensiones. En otros países, siguiendo el ejemplo de la reforma de la seguridad social chilena, se hicieron transformaciones estructurales que incluyeron la creación de sistemas privados de pensiones, en algunos casos, complementarios del Sistema Público y en otros sustituyéndolo por completo.

Un argumento importante en el contexto de la época era que ese tipo de sistemas privados creaba una serie de instrumentos financieros de largo plazo que podrían contribuir a la profundización del mercado de capitales al país que optó por un sistema financiero basado en el mercado.

² En particular la creciente importancia relativa del empleo en los sectores de servicios, donde las tasas de afiliación y contribución a los sistemas de seguridad social son menores.

Ahora bien, en un contexto donde la importancia del empleo formal (con contribuciones a la seguridad social y beneficios) está perdiendo significado. Las reformas a la seguridad social no responden a las demandas de los grupos sociales excluidos de tales empleos. Es para estos grupos, en algunos casos muy puntuales, donde las reformas a los programas de asistencia social se vuelven cruciales. Los programas de asistencia social que existían eran muy pequeños y en general basados en pensiones de gracia para personas de edad avanzada, sin derecho a programas regulares de pensiones. En ese marco, la política de ingresos de los años ochenta consistía en la manipulación de la demanda agregada y no era pensada como parte de la política social. La política de ingresos dependía de tres instrumentos fundamentales:

- Controles de precios y subsidios a bienes de consumo.
- Manejo de la demanda agregada a través de decisiones de inversión y empleo público.
- Política salarial, incluyendo mecanismos de cuasi indexación salarial y aumentos generales de salarios por decreto.

La larga crisis de los años ochenta y los repetidos procesos de ajuste fiscal redujeron el campo de acción de esta clase de políticas. Su financiamiento contribuyó a generar un alto nivel de endeudamiento y fue un factor determinante en la generación de brotes inflacionarios fuera de control en repetidas ocasiones durante esos años. El Consenso de Washington representó una reorientación fundamental de las políticas públicas en la mayor parte de los países de la región desde una óptica de manejo de la demanda agregada hacia una lógica de mantenimiento de equilibrios macroeconómicos fundamentales. Este cambio en la óptica y la orientación de las políticas públicas implicó, por supuesto, cambios fundamentales en la forma que operan los sistemas de asistencia social que fueron y son planteados desde el punto de vista de las políticas neoliberales, como programas de focalización para los sectores excluidos.

2.1.1. El consenso de Washington y la Crisis del régimen público de pensiones en América Latina

Desde los años ochenta, la consolidación de la “democracia”, la inestabilidad macroeconómica y los cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo contribuyeron a generar una fuerte demanda por nuevos instrumentos de protección social. El aumento de la desocupación y el empleo informal llevó a grupos en extrema pobreza o sin acceso al mercado de trabajo formal a demandar alternativas de protección frente a las repetidas turbulencias macroeconómicas, especialmente, desde mediados de la década de 1990. Además, la búsqueda de mecanismos para reducir el creciente déficit de algunos sistemas públicos de seguridad social, y la perspectiva de mayor “eficiencia” y profundización financiera asociada a la implantación de sistemas privados de pensiones ocasionaron la reforma de los sistemas tradicionales de aseguramiento contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte sin capacidad de ofrecer una respuesta concreta a la población asegurada.

Los años noventa fueron una época de reformas concertadas en todos los aspectos de la política social. La consolidación de la democracia en la mayor parte de los países de la región posibilitó la expresión de una serie de demandas sociales por mayor protección y mejor acceso a servicios sociales de alta calidad. Aparte de aumentar el gasto social; estas demandas exigieron reformar las instituciones a cargo de las políticas sociales y, especialmente, las de protección y seguridad social, que estaban controladas por burocracias ineficaces y grupos que utilizaban los recursos como instrumento clientelista para perpetuarse en el poder. En ninguna otra área fue más claro el agotamiento del viejo modelo de Estado paternalista y burocrático. Impulsados por la necesidad de contener los crecientes déficit corrientes de los sistemas de pensiones; un número importante de países de la región emprendieron procesos de

reforma. A pesar de esta motivación común, los sistemas que emergieron fueron muy variados y respondieron en diversa medida a las peculiaridades locales del contexto donde fueron adoptados. Esta sección se divide en tres partes: a) conceptos y características de los sistemas privados y públicos de pensiones y clasificación de los países de América Latina entre los dos sistemas; b) comparación de los efectos de los sistemas privados y públicos basada en diez indicadores de desempeño, y c) desafíos pendientes en ambos sistemas.

2.1.2. Modelo de Desarrollo y Sistemas de Pensiones en América Latina, en el SXX.

Los modelos de desarrollo se originan en la forma como una sociedad organiza sus recursos materiales y sus instituciones para buscar el progreso y la satisfacción de necesidades de todos sus miembros, articulado con su historia, su cultura, su producción económica, su tradición jurídico política y sus posibilidades de adelanto científico y tecnológico. Considera la extensión de capacidades y complejidades de la sociedad y de los individuos, para ofrecerles mejores posibilidades de satisfacer sus necesidades y aspiraciones. Es así como se distinguen los siguientes modelos:

2.1.2.1 Modelo Keynesiano y Estado de Bienestar

Aunque en América Latina no se desarrolló suficientemente el Estado de Bienestar como en los países europeos, y si se expone es porque gran parte del debate actual en la región, parte de la discusión entre Estado de Bienestar y modelo Neoliberal, la cual se retoma en la discusión mal planteada porque en ambas orientaciones el trabajador es el gran perdedor.

Este modelo, centrado en la teoría general de la ocupación, el interés financiero y el dinero, se ocupa de agregados como ingreso,

consumo, ahorro e inversión, más que de la determinación de precios, que hace parte principal de la teoría económica. Señala la importancia de las variaciones en el nivel de producción y empleo como movimientos equilibradores de la economía para igualar la inversión y el ahorro, determinándose así el nivel de equilibrio de la renta nacional total y de la producción nacional.

Reconoce que las tasas de ocupación son “indicadores de prosperidad” en las naciones y que la falta de ingresos compromete seriamente la conservación de la vida y el desarrollo humano. El Estado de Bienestar surge como la forma de un Estado Social de garantizar estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, vivienda educación y seguridad social a cada ciudadano, sin discriminación alguna, como derecho político "fruto de las luchas sociales que acompañaron los procesos de industrialización y modernización en las sociedades modernas". Fleury y Molina lo reconocen como respuesta al proceso de desarrollo de sociedades capitalistas industrializadas y a sus consecuencias, con el fin de lograr estabilidad y seguridad en un nuevo contexto de solidaridad social.

Por esta época, más bien la política social en los países de América Latina se debatía entre el modelo basado en la Sustitución de Importaciones y el Desarrollista pero que el aporte de éstos fue para el beneficio de una generación que se benefició con un empleo y con una estabilidad absoluta de ésta.

2.1.2.2 Modelo basado en la Sustitución de Importaciones

En su momento fue muy promisorio para la modernización y el progreso de los países de la región y surtió sus efectos sobre altas tasas de crecimiento, mejores oportunidades de empleo y la posibilidad de que muchos pudieran superar sus niveles de pobreza. Sin embargo, el modelo mostró sus primeras señales de postración

en la década de los 70 y la región comenzó a perder competitividad en el mundo, generando pérdida de oportunidades para exportar, altos índices de inflación y la consecuente "crisis de la deuda" de los 80, sobre el cual descansa el financiamiento de este modelo, caracterizada por la caída de las tasas de crecimiento, aumento del desempleo, deterioro de salarios, crecimiento de la pobreza y la desigualdad.

2.1.2.3. Modelo Neoliberal

Se caracteriza por las diversas formas de interacción de los individuos (ciudadanos que automáticamente adquieren la connotación de clientes) en amplios mercados donde los bienes, servicios y valores sociales se convierten en mercancías, con vendedores privados cuyo único interés es la rentabilidad económica bajo el principio de la libre competencia. En este modelo, el consumidor tiene la opción de elegir de acuerdo con su capacidad de compra, pues parte del supuesto de que todos los individuos tienen ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades en un mercado que les ofrece una variada gama de bienes y servicios.

Hayek y Friedman, fundan sus principios en la libertad individual y la desigualdad en una franca crítica al Estado benefactor, por considerar que "la desigualdad es el motor de la iniciativa personal y la competencia de los individuos en el mercado que corrige todos los males económicos y sociales". El carácter del neoliberalismo es el individualismo en tanto que el individuo liberal es considerado una isla fundamentada en sí misma, centrado en la defensa de sus derechos como individuo a la vida, a la libertad y a la propiedad. Para sus defensores, "el sistema de precios permite que los individuos cooperen pacíficamente durante breves momentos, mientras que el resto del tiempo cada quien se ocupa de sus propios asuntos", y en consecuencia, según Hayek "en la sociedad moderna y compleja es preciso recurrir al mercado y a la iniciativa individual".

En América Latina, su expansión se dio en los años 80 a partir de la aplicación de reformas de ajuste económico promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, convertidas en recetas para superar el déficit público y estabilizar las economías en esta región (Consenso de Washington), y cuyo proceso de consolidación se produjo desde los años noventa en nuestro país y en la cual significó el reinicio de políticas de ajuste “estructural”.

2.1.3. Modelos de Regímenes de Pensiones

En el presente sub capítulo se realiza un análisis comparativo de los sistemas de pensiones de los países latinoamericanos que emprendieron reformas estructurales en sus sistemas de pensiones. Las reformas estructurales implicaron la introducción, parcial o total, de un componente privado en la provisión de pensiones, con el fin, entre otros, de lograr la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones mediante la implementación de un régimen de capitalización individual administrado por empresas privadas³. Este análisis se centra de modo preferente en las características de los sistemas reformados desde la óptica de la redistribución. El objetivo es arribar a una visión del grado de solidaridad existente para cada diseño de reforma elegido.

De primera impresión puede parecer inadecuado evaluar el aspecto solidario en los sistemas reformados, toda vez que la capitalización individual de los fondos implica un autofinanciamiento de los beneficios por recibir. Sin embargo, aun en el caso de los sistemas firmemente asentados en el principio de capitalización individual, existen particularidades regulatorias que permiten algún margen para la redistribución explícita entre grupos,

³ Mesa Lago (2004b) enumera cinco objetivos económicos de las reformas estructurales: equilibrio financiero-actuarial de los sistemas; una mayor correspondencia entre cotizaciones y pensiones; separación de funciones de provisión y financiamiento de las labores de supervisión y regulación; el desarrollo del mercado de valores y el ahorro nacional; y el fomento de la competencia mediante la libre elección de administradoras.

como el financiamiento de las garantías estatales, los subsidios cruzados entre grupos como consecuencia del seguro de invalidez y supervivencia, los topes a los beneficios por recibir, etcétera.

Mesa Lago (2004a) ha esquematizado las cuatro características fundamentales que distinguen al componente privado de los sistemas reformados: la administración privada, la capitalización individual, la contribución definida y el beneficio indefinido. El modo específico en que los componentes privado y público fueron insertados en el sistema pensionario dio origen a la tipología sustitutiva-paralela-mixta, establecida por el mismo autor y que se ha convertido en la clasificación más popular de los modelos de reformas pensionarias. Tomando como punto de partida esta clasificación tradicional, se analizan a continuación las diferencias existentes en los sistemas de pensiones de cada país.

Desde 1981 y hasta el cierre del año 2007, once países latinoamericanos han realizado reformas estructurales en sus sistemas de pensiones. En orden cronológico, dichos países han sido los siguientes: Chile (1981), Perú (1993), Colombia y Argentina (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2000), Panamá (2002) y República Dominicana (2003). El cuadro N° 2 muestra la clasificación de estas reformas según la tipología mencionada anteriormente.

Cuadro N° 2: Modelos de Reforma Pensionaria

Modelo Sustituto	Modelo Paralelo	Modelo Mixto
Se sustituye el antiguo sistema público por uno de administración privada y capitalización individual.	El nuevo sistema privado de capitalización coexiste con el antiguo sistema público de reparto.	El antiguo sistema financia una pensión básica y el nuevo sistema de capitalización, una pensión complementaria para todos los trabajadores adscritos a él.
.Chile, Bolivia, México, El Salvador, República Dominicana, Panamá.	-Colombia, Perú	-Argentina, Costa Rica y Uruguay.

Fuente: Mesa Lago (2004a)

2.1.3.1. Modelo Sustituto

El modelo sustitutivo instaurado por Chile es el más compartido, pues lo han adoptado seis de los once sistemas con reformas estructurales. La característica que define este tipo de reforma es el cierre del sistema antiguo y su reemplazo por un nuevo sistema basado en la capitalización individual con administración privada⁴. Bajo ese esquema básico, los países involucrados han implementado sus reformas con matices diferentes.

La primera diferencia está en el alcance del cierre del sistema de reparto: cierre total o subsistencia del régimen de reparto para los trabajadores afiliados antes de la reforma. Esta diferencia implica, a su vez, divergencias en el tratamiento del reconocimiento de los derechos adquiridos en el antiguo sistema (véase el cuadro N° 3).

Cuadro N° 3: Sistemas Sustitutivos: Reconocimiento de los derechos del Sistema Previsional

País	Reconocimiento de derechos adquiridos	Condiciones de acceso
Chile	Mediante Bono de Reconocimiento de suma alzada, que se otorga al momento de la jubilación.	Registrar, por lo menos, 12 cotizaciones a alguna de las antiguas instituciones de previsión en los cinco años previos a la instauración del nuevo sistema privado.
Bolivia	Mediante la Compensación por Cotizaciones: bono mensual vitalicio que se paga en la jubilación.	Haber cotizado un mínimo de 60 meses al régimen de reparto.
México	Mediante la posibilidad de escoger entre la pensión obtenida en el sistema de capitalización y la pensión del antiguo sistema.	Haber cumplido con los requisitos para jubilarse y tener adquiridos los derechos de jubilación en el antiguo sistema.
República Dominicana	Mediante Bono de Reconocimiento, con una tasa de interés real anual de 2%, redimible al término de la vida laboral.	Estar protegido por las leyes N° 1896 y 379 y tener hasta 45 años a la entrada en vigencia de la Ley N° 87.
El Salvador	Mediante un Certificado de Traspaso: bono a suma alzada, pagadero cuando el afiliado obtenga algún beneficio (jubilación, invalidez).	Registrar, por lo menos, 12 cotizaciones al sistema antiguo.

Fuente: AIOS (2007b) y legislaciones de los respectivos países.

⁴ El cierre del sistema antiguo significa que el sistema de reparto de cobertura universal se cierra a nuevos participantes. Sin embargo, en algunos países con diseño de reforma sustitutivo, los sistemas de reparto continúan abiertos para grupos específicos. En Chile, subsiste el régimen para las Fuerzas Armadas y en México, se mantiene el régimen de los trabajadores del Estado administrado por el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).

Por su parte, en México, República Dominicana y en Bolivia, se clausuró el sistema de reparto incluso para los afiliados a él (pero no a jubilados) antes de la reforma. Por dicha razón, en México se les permite a los trabajadores que estaban afiliados al sistema público al momento de la reforma escoger, llegado el momento de su jubilación, entre los beneficios que hubieran obtenido en el sistema antiguo y la pensión que obtendrían en el nuevo sistema. En República Dominicana existe un tratamiento diferenciado para los trabajadores que se encuentran adscritos al actual sistema: los menores de 45 años reciben un bono de reconocimiento por las aportaciones efectuadas al antiguo sistema y los mayores de 45 años recibirán sus prestaciones de acuerdo con el sistema previo. Finalmente, en Bolivia se aplicó una figura similar a la del bono de reconocimiento, llamada Compensación de Cotizaciones, mediante la cual se «compensa» mensualmente al trabajador jubilado que haya realizado por lo menos sesenta cotizaciones al sistema de reparto⁵.

Un segundo elemento diferenciador radica en el alcance del sistema; es decir, qué grupos del mercado laboral resultan obligados a pertenecer al nuevo régimen pensionario. En el cuadro N° 4 puede observarse que la reforma sustitutiva tuvo –al menos en teoría – un mayor alcance en Bolivia y República Dominicana, un alcance intermedio en Chile y El Salvador, y una menor amplitud en México. Es importante resaltar que, pese a la naturaleza del mercado laboral eminentemente informal y autónomo, en casi todos los países con reforma sustitutiva se contempla una afiliación voluntaria para el grupo de trabajadores independientes. El correlato de ello es el limitado alcance de la cobertura que tienen los sistemas reformados. Por otro lado, las Fuerzas Armadas constituyen un grupo excluido de la reforma en la mayoría de los países.

⁵ Existe también un bono del tipo suma alzada para aquellos trabajadores que realizaron menos de sesenta cotizaciones al sistema antiguo (artículo 63°, Ley N° 1732).

Cuadro N° 4: Reforma Sustitutiva: alcance del sistema privado

Grupos laborales	Bolivia	Chile	El Salvador	México	República Dominicana
Dependientes privados	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria
Dependientes públicos	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria
Autónomos o independientes	Afiliación voluntaria	Afiliación voluntaria ^{1/}	Afiliación voluntaria	Afiliación voluntaria	Afiliación obligatoria ^{2/}
Fuerzas Armadas	Afiliación obligatoria	Excluidos	Excluidos	Afiliación voluntaria	Excluidos

1/: Como consecuencia de la reciente reforma previsional chilena, a partir del año 2012 los trabajadores independientes estarán obligados a cotizar al sistema de pensiones.

2/: Afiliación obligatoria al régimen contributivo subsidiado.

Fuente: Legislación de los respectivos países

En lo que respecta a la estructura de cotizaciones al sistema, los países con reformas sustitutivas presentan menos rasgos comunes, lo que permite establecer con claridad que no existe un único modelo de reforma sustitutiva. Las divergencias en las aportaciones se originan no solo en quiénes aportan al sistema y sobre qué concepto (el salario del trabajador, un salario de referencia, el fondo administrado, etcétera), sino que estarían reflejando la existencia de diferentes criterios respecto de los montos mínimos aceptables de pensión.

2.1.3.2 Modelo Paralelo

El modelo paralelo de reforma, asumido por Perú y Colombia, implica que el antiguo sistema público no se cierra, sigue abierto a nuevos afiliados y compite con el nuevo sistema de capitalización individual en la captación de los ingresantes al mercado laboral. Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre el modelo paralelo peruano y el colombiano, que permiten hablar de dos tipos de sistemas paralelos.

Las razones por las cuales el Perú implanta el modelo paralelo se debe entre otras:

- La inseguridad del Sistema Privado de poder captar a todos los afiliados del régimen 1990 frente a un monto elevado de activos que adeuda el Estado y que difícilmente los podía cubrir en el mediano plazo.
- Los niveles salariales en el Perú demasiados bajos en 1993 (fecha de creación del sistema privado), donde difícilmente podía capitalizar para convertirse en sujetos de una pensión y
- Por la inestabilidad del mercado de trabajo en asegurar un empleo en el periodo de vida laboral de un trabajador.

Una de las diferencias entre estos sistemas es la factibilidad del traslado de afiliados entre uno y otro régimen. En el Perú, el ingreso al SPP es irreversible; mientras que la posibilidad de optar por el traslado al sistema privado es siempre una opción latente para los afiliados al SNP⁶. En Colombia, por el contrario, los trabajadores

⁶ Con la excepción –a partir de marzo 2007 y hasta diciembre 2008– de los afiliados que cumplen los requisitos para la libre desafiliación del SPP, establecidos mediante Ley N° 28991: aquellos que ingresaron al SPP hasta el año 1995 que tengan derecho a pensión en

pueden optar por trasladarse de un sistema al otro, con la única restricción que debe transcurrir un lapso de más de cinco años entre cada traslado y que no se puede realizar el traslado a otro sistema en los diez años previos a la jubilación⁷.

Pese a la diferencia en las posibilidades de traslado entre regímenes, en ambos países se apela a la figura de un bono que reconoce las aportaciones realizadas al sistema público para los afiliados que se trasladen al sistema privado. En el caso peruano, el bono de reconocimiento se calcula fundamentalmente en función del número de aportaciones efectuadas al sistema público y del promedio de ingresos del trabajador, con un tope máximo nominal de reconocimiento de S/. 60 mil (US\$ 20.134 dólares), el cual se mantiene estancado desde que se creó este bono (véase el cuadro N° 5). En el caso colombiano, el bono pensional se calcula como la multiplicación de un salario proyectado a la edad de jubilación por un porcentaje que se incrementa por cada año que exceda los primeros diez años de cotización al sistema público.

el SNP y todos aquellos que al momento de su afiliación al SPP contaban con derecho a pensión en el SNP.

⁷ Artículo 2 de la Ley N° 797 de Reforma de Pensiones, 2003. Anteriormente, los afiliados podían moverse entre uno y otro régimen cada tres años. Sin embargo, la posibilidad de movimientos de sistema al final de la vida activa, ante la expectativa de un mejor reconocimiento de derechos previsionales, originó una mayor movilidad al final de la etapa activa y una gran incertidumbre respecto de la magnitud de la deuda previsional del Estado, motivo que justificó los cambios actuales.

Cuadro N° 5: Sistemas Paralelos: Reconocimientos de derechos del sistema de Reparto

País	Reconocimiento de derechos Adquiridos	Condiciones de acceso
Colombia	Mediante bono pensional suma alzada, que se otorga el momento de la jubilación	Registrar, al menos, 150 semanas de cotización al Instituto de Seguros Sociales o a alguna de las cajas de previsión del sector público, o haber estado vinculado al Estado como servidor público.
Perú	Mediante bono de reconocimiento (BR), redimible bajo suma alzada al momento del otorgamiento de los beneficios. Existen bonos complementarios para los regímenes especiales (trabajadores mineros, régimen del D. L. N° 19990, etcétera), que se pagan mensualmente con la pensión.	Dependiendo del tipo de BR: haber cotizado un mínimo de 4 años al régimen de reparto dentro de los diez años previos a diciembre de 1992 (Bono 92) o dentro de los 10 años previos al 1º de enero de 1997.

Fuente: AIOS (2007b) y legislaciones de los respectivos países.

En el caso peruano, el pago del bono se realiza con cargo a los recursos del tesoro público presupuestado anualmente en la Ley de Presupuesto Público; mientras que en Colombia, la responsabilidad del financiamiento está a cargo de la última institución pensionaria en la que estuvo el afiliado antes de su traslado al régimen privado (responsabilidad que recae en el Estado para aquellos afiliados que pertenecieron al Instituto de Seguros Sociales).

Es importante mencionar que, pese al mismo diseño básico para el reconocimiento de beneficios (mediante un título valor redimible a

largo plazo), la posibilidad de traslado eventual entre un sistema y otro origina una mayor variabilidad potencial de la deuda previsional del Estado en el caso colombiano.

Con respecto al grado de alcance de los regímenes, es relevante comentar que el sistema colombiano contempla expresamente la preocupación por incluir en la protección previsional a algunos grupos vulnerables de la población de trabajadores independientes (véase el cuadro N° 6). Adicionalmente, y tal como se verá más adelante, el hecho de que el sistema de reparto colombiano no se haya visto debilitado con la reforma previsional genera una mayor cobertura previsional para el sistema en su conjunto que la existente para el caso peruano, en el cual el sistema público se ha visto significativamente reducido en un primer momento donde llegó a tener una relación de 1 que pertenecía al régimen público y 19 al sector privado. Ahora esta relación se ha reducido profundamente y se ha situado entre 2 para el sector privado y 0.82 para el sistema público.

Cuadro N° 6: Reforma paralela: Alcance del Sistema Privado

Grupos laborales	Colombia	Perú
Dependientes privados	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria
Dependientes públicos	Afiliación obligatoria ^{1/}	Afiliación obligatoria
Autónomo o independientes	Afiliación obligatoria ^{2/}	Afiliación voluntaria
Fuerzas armadas	Excluidos	Afiliación voluntaria

1/ Con excepción del personal magisterial, trabajadores del sector justicia, policía nacional.

2/En aquellas ramas expresamente beneficiadas por el fondo de Solidaridad Pensional.

Fuente: Legislación de los respectivos países.

Tal vez, el aspecto en el que se reflejan las diferencias fundamentales entre los esquemas paralelos del Perú y Colombia es el de la estructura de las cotizaciones. Pues en este aspecto evidencia los diferentes criterios relacionados con la solidaridad (véase el cuadro N° 7). Mientras que el esquema peruano se limita a la coexistencia del régimen de capitalización y reparto con diferentes tasas de aportación a cada uno de ellos, en el sistema colombiano se establece la misma tasa para el régimen público y para el de ahorro individual. De manera adicional, en este último se asume expresamente transferencias solidarias que resulta necesario financiar.

Cuadro N° 7: Estructura de cotizaciones de países con regímenes Paralelos (en porcentaje, a diciembre 2007^{1/})

País	Régimen	Porcentaje de contribución sobre el salario		Conceptos cubierto		
		Trabajador	Total	Aporte al fondo individual	Seguro de Invalidez y muerte	Aporte al fondo colectivo
	Régimen privado	3,875 ³ 15,50	11, 625	11,0	1,42	1,5 ² 1,0 ³
	Colombia Régimen público	3,875 ³ 15,50	11,625	n.a	3,00 ⁴	12,5 ⁵
Perú	Sistema privado	10,91 ⁶ 10,91	0.00	10,0	0,91	0,00
	Sistema público	13,0 13,00	0,00	n.a	13,00	

1/ No incluye el costo por administración de fondos

2/ Destinado a financiar el fondo de garantía de pensión mínima

3/Aquellos trabajadores que ganen más de 4 remuneraciones mínimas pagan 1% adicional para el fondo de solidaridad pensional

4/ El 3% incluye también comisión por administración

5/Aporte para financiar la pensión de jubilación

6/ Monto que incluye el aporte promedio al seguro de invalidez y supervivencia

Fuente: Legislación de los respectivos países.

En el caso colombiano se contempla la existencia de dos fondos colectivos: el Fondo de Garantía de Pensión Mínima y el Fondo de Solidaridad Pensional. El primero permite una redistribución dentro del sistema y asegura el beneficio mínimo a los cotizantes de menores recursos; y el segundo implica una solidaridad extra-sistema, pues está destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio del aporte a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como campesinos, indígenas, trabajadores independientes, artistas, deportistas y «madres comunitarias»⁸. Al financiamiento del Fondo de Garantía de Pensión Mínima se destina un aporte del 1,5% del salario (pagado en sus $\frac{3}{4}$ partes por el empleador), mientras que el Fondo de Solidaridad Pensional se financia (de manera parcial) con el aporte adicional del 1%, efectuado por aquellos afiliados al sistema de pensiones que registren un nivel de ingreso superior a cuatro remuneraciones mínimas⁹.

El tema de la pensión mínima también grafica las diferencias de diseño del sistema peruano y colombiano (véase el cuadro N° 8). El beneficio de pensión mínima está garantizado en el Perú para todos los afiliados al sistema público que cumplan con un número mínimo de años de cotización. Sin embargo, en el SPP se aplicó el mismo beneficio recién desde el año 2002, cuando comenzó a otorgarse a aquellos que acreditaran veinte años de aportes y hubieran nacido hasta 1945. Posteriormente, la Ley N° 28991 establece la pensión mínima para todos aquellos que al momento de la creación del SPP

⁸ Las «madres comunitarias» constituye un programa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Son mujeres organizadas de los barrios pobres que dejan al cuidado de una de ellas a los infantes en edad no escolar, para que las otras puedan ir a trabajar.

⁹ Adicionalmente, de acuerdo con la Ley N° 797 de 2003, se estableció la posibilidad de que, a partir del año 2008, el Gobierno pueda elevar en 1% la cotización general a ambos sistemas, siempre y cuando se haya registrado un crecimiento del PBI en promedio igual o superior al 4% los dos años previos.

pertenecían al SNP y cumplen los requisitos establecidos en este sistema para el acceso al beneficio.

La pensión mínima en el sistema privado no existe ahora y constituye, tal vez, un problema que no está a la orden del día como demanda, que realicen los trabajadores, también, porque el número de jubilados no es significativa y porque los lobbys que realizan las AFP en el congreso son muy fuerte. Solo existen un poco más de 80 mil jubilados en el sistema privado contra 348 mil del régimen público.

Cuadro N° 8: Factores de Redistribución en los sistemas paralelos

País	Ingreso mínimo imponible		Pensión mínima	Condiciones de acceso	Topes a la cotización
Colombia	Salario mínimo legal vigente	\$433.70 (US\$ 215,3)	Por lo menos, igual al salario mínimo legal vigente	Los afiliados que a los 62 años de edad, si son hombres, y 57, si son mujeres, no hayan alcanzado para generar la pensión mínima y hubiesen cotizado por lo menos 1.150 semanas tendrán derecho a que el Gobierno Nacional les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.	25 Salarios mínimos = US\$ 5.377
Perú	Remuneración mínima vital vigente ¹	S/. 500 (US\$ 170)	SNP: S/. 415 (US\$ 141) SPP: S/. 484 ²	En el sistema privado: acreditar, por lo menos, 20 años de aporte y haber nacido hasta el 31 de diciembre de 1945	Solo existe tope para el seguro de invalidez y supervivencia. (US\$ 2.270)

1/En setiembre del 2007, la remuneración mínima vital se incremento a S/550, pero el incremento se daría en dos partes: S/. 30 nuevos soles hasta diciembre y el restante a partir de enero de 2008 (Decreto supremo N° 022-2007-TR).

2/ El monto anual es el mismo en el sistema público y privado; sin embargo, en el público se pagan 14 pensiones al año y en el privado, solamente 12.

Fuente: Legislaciones de los respectivos países

En el caso colombiano, el acceso a la pensión mínima es universal para todos los afiliados al régimen contributivo, público o privado. De ese modo, el impacto redistributivo del mecanismo de pensión mínima es mayor en Colombia. En el caso peruano, la pensión mínima privada refleja en realidad una desigualdad de trato para los afiliados al SPP sin antecedentes en el régimen público de reparto, pues estos no recibirán el beneficio de pensión mínima al que tienen derecho sus pares afiliados al régimen de reparto.

Respecto de los topes de contribución, el Perú es el único país de todos los que aplicaron reformas estructurales que no presenta topes para efectos de la pensión de jubilación, pero sí fija topes a la contribución para efectos del seguro de invalidez y supervivencia.

En cuanto a las reglas para acceder a los beneficios, los diversos esquemas de financiamiento público y privado implican inevitables diferencias en las reglas de acceso al beneficio para los afiliados a uno y otro régimen. Tanto en Colombia como en el Perú se aprecia un trato más diferenciado entre hombres y mujeres en el sistema de reparto (público) que en el de capitalización (privada), lo cual puede explicarse por su mayor antigüedad.

En Colombia, además del régimen de reparto (que es solidario por definición), existen dos importantes elementos de solidaridad al interior del régimen de capitalización: el Fondo de Solidaridad Pensional y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Tales mecanismos explícitos de redistribución no se aprecian en el sistema de pensiones peruano, dentro del cual puede considerarse que existe cierto grado de inequidad entre los sistemas, toda vez que la pensión mínima en el Sistema Privado de Pensiones se otorga solamente a los afiliados que tenían antecedentes en el Sistema Nacional de Pensiones al momento de la implementación del sistema privado. Las cifras permiten apreciar dos aspectos interesantes: por un lado, las realidades del mercado laboral peruano y colombiano son similares

en términos de porcentajes de población urbana, autoempleo y participación de la mujer en el mercado laboral (véase el cuadro N° 9).

Por otro lado, y en contraste, existen diferencias importantes en la magnitud de la cobertura entre Colombia y Perú, debido a que el alcance del sistema público es diferente.

Cuadro N° 9: Indicadores de los países y de los regímenes paralelos

	Colombia		Perú	
Indicadores de los países (2005)				
Población urbana	76,6		72,6	
Autoempleo en PEA urbana	40,2		42,7	
PEA femenina	37,7		36,0	
Indicadores de los sistemas de pensiones (diciembre 2007)				
	Sistema público	Sistema privado	Sistema público	Sistema privado
Afiliados/ PEA	30,4	38,0	10,5	32,5
Aportantes/PEA	9,4	17,1	4,9	13,4
Aportantes/Afiliados	30,9	43,9	46,7	41,3
Afiliados mujeres	39,5	41,5	n.d	35,2

Fuente: Legislación de los respectivos países

2.1.3.3. El Modelo Mixto

Los denominados modelos mixtos contemplan a los sistemas pensionarios que integran en una sola pensión el beneficio que recibirían del régimen de reparto y del régimen de capitalización, lo que implica que la reforma pensionaria no cerró el sistema de reparto ni hizo que este «compitiera» con el régimen de capitalización, sino que ambos regímenes financian –al momento de la etapa pasiva– un mayor o menor tramo de la pensión de los trabajadores.

Este modelo ha sido seguido por Argentina, Uruguay y Costa Rica. Si bien los tres países comparten el hecho de que los trabajadores tienen al final una pensión cofinanciada por los regímenes público y privado, existen diferencias importantes en cuanto a la manera en que se asigna la pertenencia a uno u otro régimen en la etapa laboral activa.

En Argentina, inicialmente, los nuevos ingresantes al mercado laboral podían elegir su entrada al régimen de reparto (régimen público administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social-Anses) o al régimen de capitalización (régimen privado administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones-AFJP). Los afiliados «indecisos» eran distribuidos de manera aleatoria entre las AFJP. Actualmente, la figura es inversa: los afiliados que ingresen al mercado laboral y no elijan el régimen al que se quieren adscribir, serán afiliados automáticamente al régimen de reparto¹⁰.

En Uruguay, la pertenencia exclusiva al régimen de reparto o simultánea –a reparto y capitalización– se define en función del nivel de ingreso del trabajador. El régimen de reparto (Régimen de Jubilación por Solidaridad Intergeneracional) incorpora a los trabajadores con remuneraciones de hasta 15.187 pesos uruguayos (US\$ 702); mientras que la pertenencia adicional al régimen de capitalización (Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional-AFAP) se abre para trabajadores con un nivel de ingreso mayor a dicha cota y hasta 45.562 pesos (US\$ 2.106)¹¹. Para el tramo de ingresos superiores a 45.562 pesos existe la opción de un pilar complementario de pensiones, administrado también por las

¹⁰ Ley Nº 26222 de Reforma Previsional, vigente desde junio de 2007.

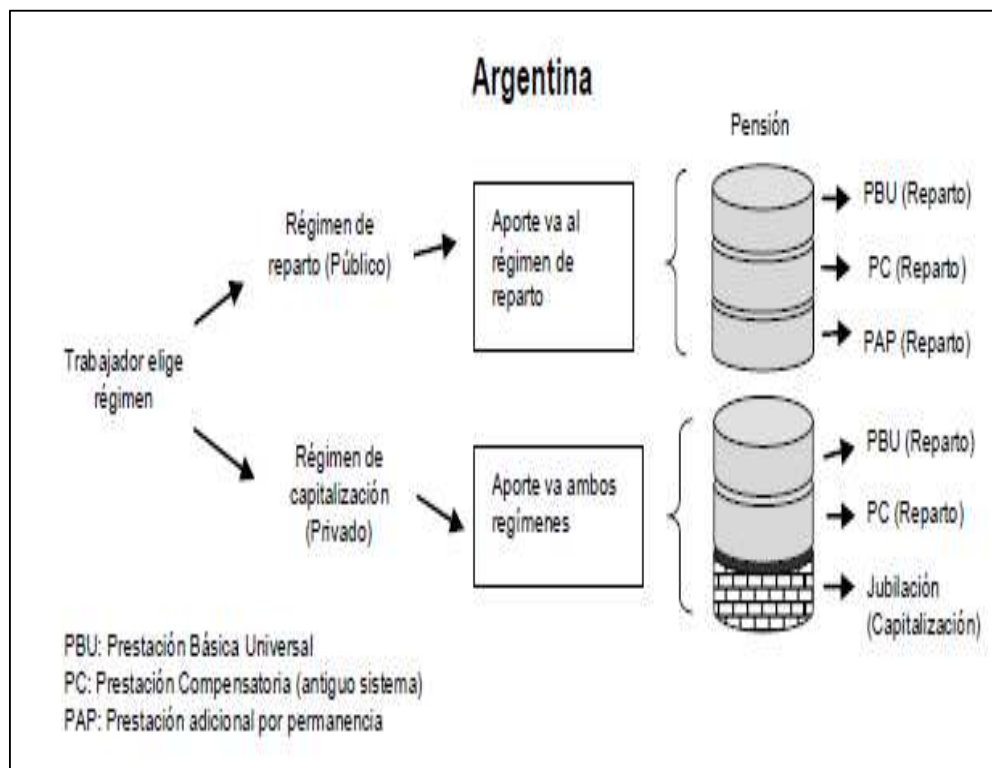
¹¹ Niveles actualizados para el año 2007. Los niveles originales contemplados en la Ley Nº 16713 eran de 5.000 y 15.000 pesos, respectivamente.

AFAP. Finalmente, en Costa Rica todos los trabajadores pertenecen, desde la etapa activa, a los dos sistemas: capitalización y reparto.

La integración de los beneficios, público y privado, al momento de la jubilación presupone una estructura pensionaria más compleja que en el caso de los esquemas sustitutivo y paralelo. En el caso mixto existe, por lo menos, un componente universal de la pensión –un tramo de pensión común a todos los trabajadores– que es financiado por el régimen de reparto. Ello es posible porque, incluso para los trabajadores adscritos al régimen de capitalización individual en Argentina y Uruguay, una parte de las cotizaciones por estos trabajadores se destina al financiamiento del régimen público de reparto.

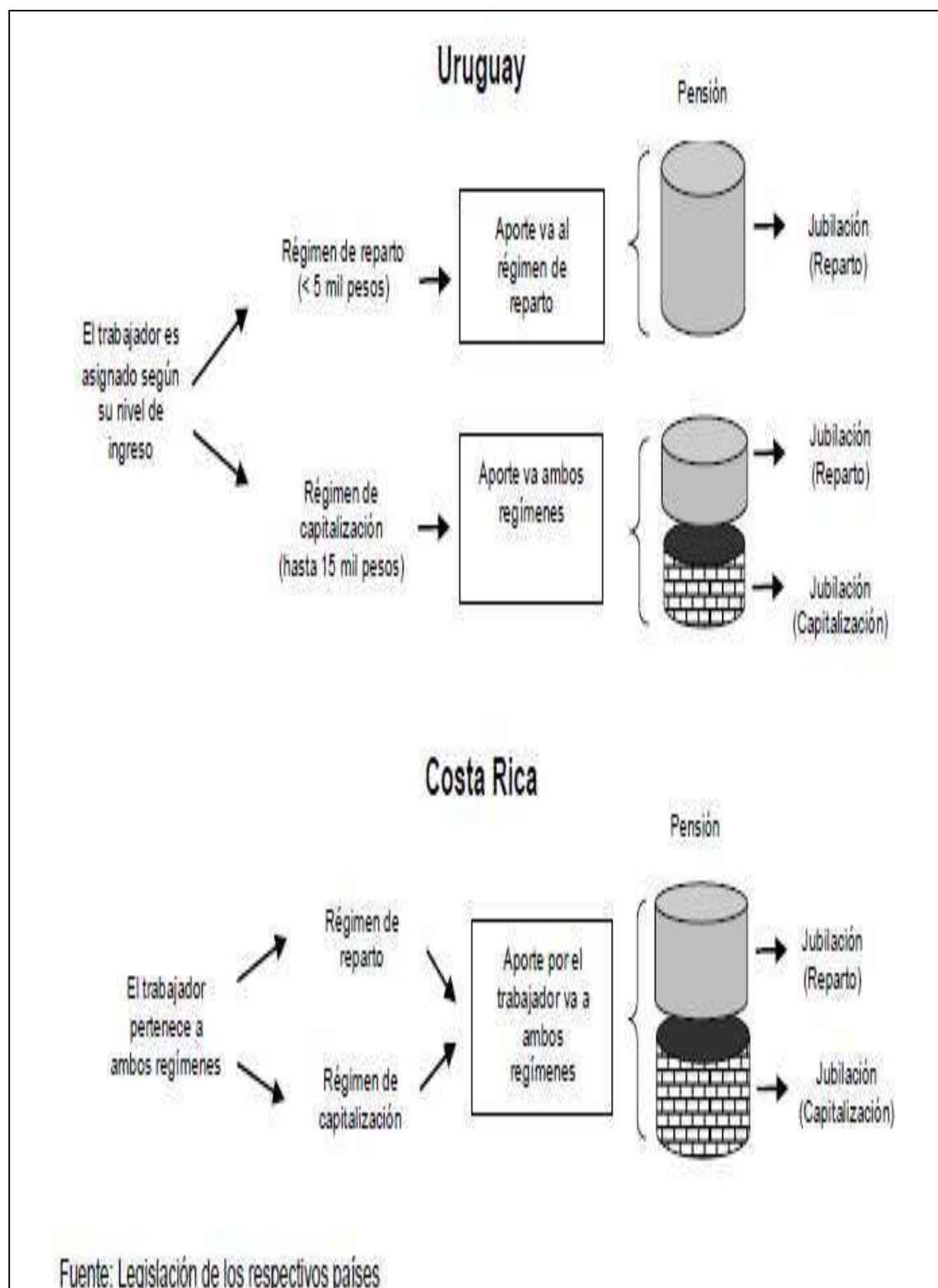
De ello se deriva que también la estructura de cotizaciones es más complicada que en los esquemas sustitutivo y paralelo, y que las tasas de aportación sean mayores. Es importante resaltar que en todos los países con sistemas mixtos la aportación corre por cuenta no solo del trabajador, sino también del empleador; y que en el caso costarricense, se suma el Estado. En Argentina, el aporte a los dos regímenes se aplica a los trabajadores adscritos al régimen de capitalización (el aporte del trabajador va a capitalización y el del empleador, a reparto). En Uruguay, el aporte del trabajador va a capitalización solo por el monto de ingresos que excede los 15.187 pesos. Finalmente, en Costa Rica todos los trabajadores aportan a ambos regímenes. Con el fin de apreciar de manera esquemática la estructura y diferencias entre los tres sistemas mixtos, se presenta el siguiente diagrama por países y el cuadro N° 10¹² con la estructura de cotizaciones.

¹² Los porcentajes descritos para el caso argentino rigieron desde marzo 2003 hasta el cierre del año 2007. A partir de enero de 2008, con la crisis económica del año 2001, se produjeron modificaciones para los trabajadores adscritos al régimen de capitalización. Desde el año 2001, dichos trabajadores tuvieron una reducción de seis puntos porcentuales en el porcentaje de aportación (es decir, se aportaba solamente el 5% del salario). Dicha aportación fue elevada al 7% desde marzo de 2003



Fuente: Legislación del país

hasta diciembre de 2007 y, a partir de este año, se restituye el porcentaje original de 11%. Adicionalmente, mediante la Ley N° 26222, desde enero de 2008, comenzó a regir el Fondo de Aportes Mutuales (FAM), que forma parte del fondo de jubilaciones y pensiones y con el cual se financiarán las prestaciones de pensión por fallecimiento y retiro por invalidez, reemplazando a la cobertura brindada por el seguro colectivo (SCIF). El FAM está integrado por cuotas generadas al detracer un porcentaje, uniforme para todos los afiliados, del valor cuota de cada fondo de jubilaciones y pensiones.



Cuadro N° 10: Estructuras de las cotizaciones de los países con regimenes mixtos (En porcentaje, a diciembre del 2007¹)

País	Régimen	Porcentaje de contribución sobre el salario				Conceptos cubiertos		
		Trabajador	Empleador	Estado	Total	Aporte al fondo individual	Seguro de invalidez y supervivencia	Aporte al régimen de reparto
Argentina	Régimen de reparto	11.00 ²	16.00	0.00	27.00	n.a	27.00	
	Régimen de capitalización	6.00 ^{2/3}	16.00	0.00	22.01	4.61	1.40 ⁴	16.00
Uruguay	Régimen de reparto	15.00	12.50	0.00	27.50	0.00	27.50	
	Régimen de capitalización	13.21 ⁵	0.00	0.00	13.21	12.22	0.99	0.00
Costa Rica	Régimen de reparto	2.50	4.75		7.50	n.a n.a	7.50	
	Régimen de capitalización	1.00	3.25	0.00	4.25			
				0.25		3.96 ⁶		n.a

1/ No incluye el costo por administración de fondos.

2/ Para los trabajadores autónomos, el porcentaje de aportación del trabajador incluye lo que debería aportar el empleador.

3/ Dentro del porcentaje pagado por el trabajador recupera el nivel original de 11% del salario.

4/ A partir del 2008, el seguro de invalidez y supervivencia financia mediante un Fondo de Aportes Mutuales para el cual se detraerá un porcentaje uniforme de las cuentas de los afiliados.

5/ Dentro de este porcentaje se encuentra también la comisión por administración, que no ha sido incluida en el cuadro.

6/ Aporte capitalizable que incluye el seguro de invalidez y supervivencia (administrado por el Régimen de Reparto).

Fuente: AIOS (2007b) y legislación de los respectivos países.

Si bien en los tres países el antiguo régimen de reparto siguió funcionando, existen diferencias en cuanto al reconocimiento de derechos adquiridos por las distintas formas de implantar el nuevo régimen privado de capitalización (véase el cuadro n° 11). En Argentina, las personas que a la fecha de implantación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) contaban con derechos adquiridos en el antiguo sistema de reparto, tienen derecho a una Prestación Compensatoria (PC) en el nuevo esquema, que será pagada por el régimen de reparto (independientemente de la pertenencia actual del trabajador al régimen de capitalización o reparto).

Cuadro N° 11: Garantías en los sistemas mixtos

País	Reconocimiento de derechos adquiridos	Condiciones de acceso
Argentina	Mediante el pago de una prestación compensatoria a cargo del régimen de reparto	Tener derecho a la Prestación Básica Universal (PBU), no estar recibiendo pensión de invalidez y registrar cotizaciones al antiguo sistema de reciprocidad
Costa Rica	No es aplicable, puesto que el pre-existente Régimen de IVM administrado por la Caja Costarricense de Seguridad Social no ha sido desactivado.	
Uruguay	Las aportaciones efectuadas al antiguo régimen son computadas para efectos del cálculo del beneficio en el régimen de reparto.	

Fuente: Legislación de los respectivos países

En Uruguay, la incorporación al sistema mixto se realizó solamente para los trabajadores menores de cuarenta años, los cuales no contaban aún con derecho a pensión en el antiguo régimen. Por dicho motivo, dentro del sistema mixto uruguayo no existe la figura de un bono de reconocimiento explícito de derechos por las cotizaciones efectuadas al antiguo régimen, sino que las aportaciones efectuadas a él son computadas para efectos del cálculo del beneficio del sistema

de reparto¹³. Por su parte, en Costa Rica se integran los beneficios del preexistente régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (esquema solidario prerreforma) con los otorgados por el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (esquema de capitalización individual), por lo cual no resulta necesario reconocer las aportaciones efectuadas al esquema prerreforma.

Las reglas de acceso a los beneficios son también complejas, puesto que se integran por componentes de ambos regímenes, existiendo una multiplicidad de casos posibles. En el componente de reparto, el acceso a los beneficios se fundamenta en criterios mínimos de aportación temporal; mientras que en el componente de capitalización, las reglas de acceso se circunscriben a la edad mínima en el caso de jubilación. En los casos de invalidez y supervivencia, en general, los requisitos son los mismos en ambos regímenes (capitalización y reparto).

En cuanto al alcance de la incorporación, en Argentina y Uruguay, tanto los trabajadores dependientes como los autónomos (independientes) se encuentran obligados a pertenecer al sistema de pensiones; mientras que en Costa Rica, la incorporación al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias tiene carácter imperativo para los trabajadores dependientes y voluntario para los independientes (véase el cuadro N° 12).

¹³ Ello quiere decir que para los mayores de cuarenta años no se aplicó la reforma previsional.

Cuadro N° 12: Reforma mixta: Alcance del Sistema

Grupos laborales	Argentina	Costa Rica	Uruguay
Dependientes privados	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria
Dependientes públicos	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria
Autónomos o independientes	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria	Afiliación obligatoria
Fuerzas Armadas	Excluidos	n.a.	Excluidos

Fuente: Legislación de los respectivos países

3. Sistema de Pensión Pública en el Perú

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) fue creado por el Decreto Ley N° 19990 y rige a partir del 1° de mayo de 1973. Se trata de un régimen abierto por cuanto pueden acceder a él los trabajadores provenientes del régimen laboral público y privado, así como los independientes que se afilien en calidad de facultativos.

A principios de la década de 1990, el Sistema Nacional de Pensiones se encontraba en una situación crítica como resultado de la confluencia de varios factores. Por un lado, el proceso inflacionario generado a partir de 1988 ocasionó una disminución drástica en los salarios reales de los trabajadores, con la consiguiente reducción en la recaudación del IPSS. Como consecuencia, las contribuciones totales disminuyeron en 57% en términos reales entre 1980 y 1992 (Montoro, 1999). La hiperinflación obligó, además, a realizar aumentos mensuales en las pensiones por otorgar, pero que nunca pudieron ser inflexadas.

Por otro lado, la proporción de trabajadores activos por cada pensionista disminuyó de manera drástica: pasó de 18 en 1980 a 11 en 1989, y solamente a 7 en 1992 (Montoro, 1999; Verdera, 1997). De acuerdo con Verdera(1997), tal disminución obedeció no solamente al proceso demográfico de envejecimiento de la población, sino además a la reducción del mercado de trabajo formal por el mayor desempleo entre los asegurados,

como resultado de la crisis económica y el consiguiente proceso de ajuste. No obstante, se considera que la segunda razón es más relevante, en vista de que el proceso de envejecimiento en el Perú fue incipiente durante el período señalado¹⁴.

En la coyuntura de creación del Sistema Privado de Pensiones (en 1992), se crea la Oficina de Normalización Previsional (ONP), mediante el Decreto Ley N° 25967, estableciéndose como su objetivo principal la administración centralizada del SNP , así como de otros sistemas de pensiones administrados por el Estado.

Hasta dicha fecha, el SNP era administrado por el IPSS, el cual, según cifras consignadas en Verdera (1997), perdió alrededor de 237 mil contribuyentes entre los años 1991 y 1992, y al cierre de 1992 registró 2.120 mil contribuyentes; por su parte, la relación contribuyentes/pensionistas mostró un agudo deterioro en pocos años: pasó de 14 en 1990 a 7 en 1992. La tendencia descendente en el número de contribuyentes se acentuó con la creación del Sistema Privado de Pensiones, hecho que hizo disminuir la relación contribuyentes/pensionistas a solamente 4 en 1996 (Montoro, 1999).

La situación crítica del SNP se volvió imposible de sostener con la tasa de contribución de 9%, lo que implicó que el SNP entrara en déficit. A partir de 1995, el tesoro público transfiere recursos a la ONP para el pago de pensiones y, mediante la Ley N° 26504, se eleva la tasa de contribución a 11%. En el año 1997 y conforme lo establecía la misma ley, se vuelve a elevar la tasa de contribución a 13%, porcentaje que se mantiene hasta la fecha.

¹⁴ Según datos de INEI (2002), el total de las personas mayores de 65 años en el Perú pasó de representar el 3,6% de la población total en 1980 a 3,9%, en 1990.

3.1. Régimen de Pensiones 19990

Creándose el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, en sustitución de los sistemas de pensiones de las Cajas de Pensiones de la Caja Nacional de Seguridad Social y del Seguro Social del Empleado y del Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares.

3.2. Características del Régimen de pensiones 19990

Este Régimen beneficia a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, a los trabajadores obreros y a los funcionarios y servidores públicos sujetos al régimen de la actividad pública que no se encuentran incorporados al Decreto Ley N° 20530. Consiste en otorgar prestaciones fijas y percibir contribuciones no definidas en valor suficiente para que la contribución colectiva de los trabajadores financie las pensiones de los jubilados.

Se caracteriza como un régimen general porque con excepción del Seguro Privado de Pensiones de la caja Militar Policial es el único régimen abierto al que acceden la totalidad de los trabajadores peruanos, sea cual fuere su régimen laboral. El pago de la pensión se encuentra a cargo de la ONP y su monto se determina en función del número de años aportados y a la edad del trabajador en caso de que decida jubilarse anticipadamente.

Son asegurados del Sistema Nacional de Pensiones los siguientes:

- ✓ Los trabajadores que prestan servicios bajo el régimen de la actividad privada a empleadores particulares, cualesquiera que sean la duración del contrato de trabajo y/o el tiempo de trabajo por día semana o mes.
- ✓ Los trabajadores al servicio del Estado, que se encuentran en los regímenes de la Ley N° 11377 o de la actividad privada; incluyendo al personal que a partir de la vigencia del mencionado Decreto Ley

ingresen a prestar servicios en el Poder Judicial, en el Servicio Diplomático y en el Magisterio.

- ✓ Los trabajadores de empresas de propiedad social, cooperativas y similares.
- ✓ Los trabajadores al servicio del hogar.
- ✓ No están comprendidos en los alcances del Decreto Ley N° 19990 los trabajadores del Sector Público Nacional que al entrar en vigencia el Decreto se hallen prestando servicios sujetos al régimen de cesantía, jubilación y montepío.

3.2.1. Contribución y Prestación

En el SNP, los asegurados realizan una aportación de 13% de sus salarios¹⁵ y, al momento de su jubilación (a los 65 años con al menos 20 años de aportes) reciben una prestación fija sujeta a niveles mínimos y máximos de 415 y 857 respectivamente. Dicha prestación es determinada como un porcentaje de la remuneración de referencia, calculada como el promedio de 60 últimas remuneraciones; y se paga a razón de 14 pensiones al año. Cabe destacar que en este sistema de reparto, debido a la existencia de estas pensiones mínimas y máximas, los trabajadores de menores ingresos obtienen una prestación mayor que la que hubieran obtenido con ahorro personal, mientras que para los trabajadores de ingresos altos, la relación es inversa pues la prestación obtenida es menor a la que les correspondería por su contribución.

¹⁵ La tasa de aporte estuvo repartida en 3% el empleado y 6% el empleador hasta agosto de 1995, posteriormente pasó a ser 11% por cuenta del empleado y a partir de enero de 1997 fue incrementado a 13%.

3.3. Clases de pensiones del régimen de pensiones 19990

3.3.1. Pensión de Jubilación

Esta es otorgada en diferentes tipos de regímenes, tales como:

- a) Régimen General: constituida a través del D.L. N°26504 donde hombres y mujeres deben tener un mínimo de 20 años de aportación y 65 años de edad.

Pensión Reducida: Este tipo de pensión se otorgó dentro del régimen general hasta 1992. Aplicable de la siguiente forma: Para todos aquellos asegurados que hayan nacido después del 1º de julio de 1931 en el caso de hombres y después del 1º de julio de 1936, en el caso de mujeres, en ambos casos, con cinco (05), años o más de aportaciones pero menos de quince.

- b) Régimen de Jubilación Adelantada: La de jubilación es de 55 años para los hombres ó 50 años para las mujeres. Los años de aportación varía en 30 años y 25 años para hombres y mujeres respectivamente.

Los trabajadores despedidos por reducción de personal o cese colectivo podrán optar a la jubilación adelantada con 20 años de aportes.

3.3.2. Pensión de invalidez

La pensión de invalidez es otorgada cuando el trabajador presenta una incapacidad física o mental que le impide ganar más de la tercera parte de la remuneración que percibiría otro trabajador de la misma categoría, en un trabajo igual. Alternativamente, califica aquél que haya gozado de subsidio

de enfermedad durante el tiempo máximo permitido y continuara en estado de invalidez.

Si la incapacidad se produce por un accidente de trabajo o por enfermedad profesional, no se requiere un período mínimo de aportaciones. Sólo se exige que el trabajador se encuentre aportando al sistema en el momento en el que se produce la invalidez. De acuerdo con el número de años de aportación, el trabajador puede tener derecho a recibir pensión sin encontrarse aportando en el momento en el que se produce la incapacidad, cualquiera que fuere la causa de ésta.

3.3.3. Pensión de viudez

En el caso de los afiliados hombres beneficiarios de una pensión, la cónyuge, viuda tiene derecho a percibir dicha prestación.

En el caso de las afiliadas mujeres, el cónyuge tiene tal derecho sólo cuando presenta condición de invalidez o tiene más de 60 años. Adicionalmente, el cónyuge debe haber dependido económicamente del pensionista.

3.3.4. Pensión de orfandad

Tienen derecho a esta pensión los hijos de un pensionista fallecido, menores de 18 años; los menores de 21 años siempre y cuando continúen estudiando; y los hijos inválidos mayores de 18 años de edad.

El monto máximo de pensión que se aplica es igual al 20% del monto de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera podido percibir el trabajador.

3.3.5. Pensión de ascendentes

Tienen derecho a esta pensión el padre y la madre del asegurado o pensionista fallecido, que tengan 60 ó 55 años de edad, respectivamente, o que se encuentren en estado de invalidez; que dependan económicamente del trabajador; y que no perciben rentas superiores al monto de la pensión que le correspondería.

Para ello, adicionalmente, no deben existir beneficiarios de pensión de viudez y orfandad. En el caso que existan, podrán acceder a la prestación sólo cuando, luego de descontar las pensiones de viudez y orfandad, aún existe un saldo disponible de la pensión del afiliado fallecido.

4. Sustentabilidad del régimen pensionario de la Ley 19990

El sistema público de pensiones, del régimen de reparto, está basado en el principio de solidaridad intergeneracional, lo que supone que los trabajadores en actividad financian las prestaciones de las personas que están cobrando una pensión. El problema radica que la “torta” no puede seguir creciendo porque tampoco crecen nuevas incorporaciones en el mercado de trabajo y los pocos que se crean van al sistema privado.

Uno de los factores principales de la sostenibilidad del sistema de público de pensiones (D.L. 19990) es la continuidad de las cotizaciones sociales que realizan las empresas y los trabajadores en activo, por tanto es muy importante mantener una proporción razonable entre población activa (cotizantes) y el número de pensionistas.

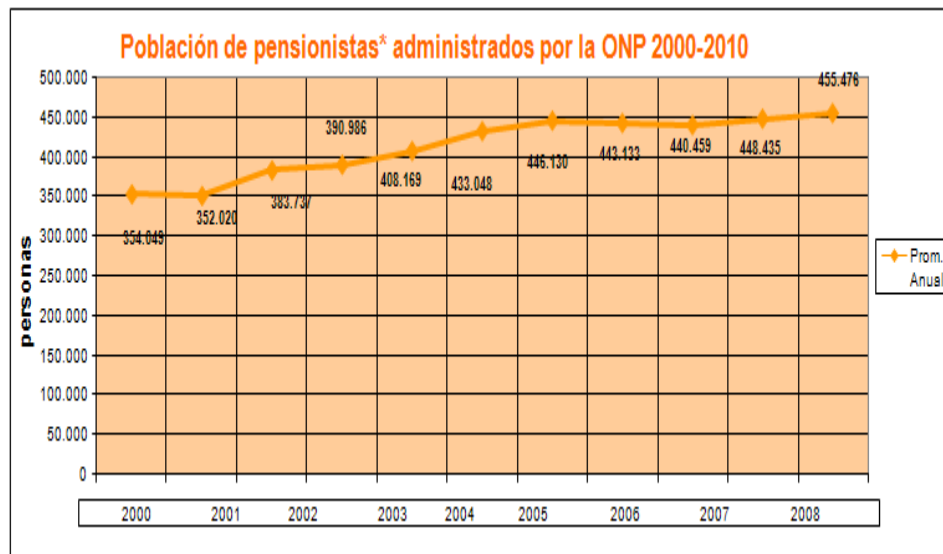
Gráfico N° 1: Evolución promedio de aportantes al sistema nacional de pensiones



*Evolución promedio de aportantes obligatorios y facultativos al SNP 19990 desde 2000 hasta 2010
Fuente: Oficina de Normalización Previsional (ONP)

La evolución de aportantes al sistema público pensionario del periodo 2000 al 2010 presenta pendiente positiva pronunciada a partir del año 2008, tal como lo muestra el gráfico N° 1; Sin embargo el ratio de proporción hasta ahora solo ha pasado de 1 trabajador por pensionista a 2,6, una razón fundamental de esto es el tamaño del sector informal en donde los trabajadores no cuentan con afiliación, lo que conlleva al alto costo de las pensiones a pesar que estas no pueden cubrir las necesidades mínimas de la canasta familiar del jubilado.

Gráfico N° 2: Población de pensionistas de la ONP



*Pensionistas pertenecientes a la 19990 desde 2000 hasta 2010

Fuente: Oficina de Normalización Previsional (ONP)

Un medio más satisfactorio de evaluar la solvencia y la sustentabilidad a mediano y largo plazo del sistema es a través del análisis actuarial y que éste considere parámetros presentes y futuros, y así obtener el valor del capital que deberá constituirse para hacerle frente a las obligaciones contraídas con los contribuyentes de éste régimen. No obstante, se debe prestar atención a la sensibilidad de la Reserva Actuarial ¹⁶ antes las modificaciones en los parámetros, las reglas pensionarias y los supuestos a considerar en su estimación.

¹⁶ Es un capital requerido por un monto estimado para cumplir con el pago de todas las pensiones de los beneficiarios directos o indirectos comprendidos en la población cubierta, hasta el fallecimiento del último de ellos. El monto estimado resulta del cálculo matemático - financiero (llamado también, cálculo actuarial).

4.1. Deuda del Régimen pensionario

Los esquemas administrados de manera pública se fueron erosionando progresivamente por varios factores de orden estructural: el relativo envejecimiento de la población; por tasas de reemplazo mal estimadas o que no tuvieron en cuenta adecuadamente los factores incidentes, como por ejemplo esperanza de vida, nivel de pensión y el plazo a que se obligan; menor peso relativo de los empleos dependientes, formales y de más alta productividad (que son el grueso de la contribución obligatoria) y en el contexto, bajas tasas de crecimiento económico.

En esa dinámica los sistemas de pensiones derivaron primero en simples esquemas de reparto, al desaparecer las reservas técnicas; y progresivamente se tornaron más dependientes de las finanzas públicas, con dos restricciones muy claras: el nivel de la cotización de trabajador, que incide sobre los costos laborales de contratación; pero también, el nivel de obligaciones previsionales en el gasto público, que presiona sobre los otros componentes del presupuesto, en especial sobre aquél que es más flexible: la inversión pública.

El proceso de reforma también exigió un mecanismo de “explicitación de deuda previsional”. En sistemas de reparto cada generación paga las pensiones que corresponden a la anterior, en ese sentido no hay una deuda específica, lo que importa es que las obligaciones que se imponen a los trabajadores futuros, es decir los beneficios prometidos a los trabajadores presentes, no sean excesivas al mismo tiempo que financiables por esa generación laboral y en ese sentido sea sostenible.

De la misma manera, el nivel de inversiones que debe hacerse con esta “capitalización colectiva” , en la cual, muy pocos fondos quedan liberados para que puedan ser invertidos en el mercado de capitales. Estos fondos liberados solo representan el 6.5 % de las reservas provisionales.

Con la reforma surgió la necesidad de tener que expresar en pasivos tangibles las promesas/compromisos de pago a futuro cuando se acredita el derecho de tener una pensión; ello se expresa de dos maneras como bonos del Estado que reconocen aportaciones realizadas y como flujo de pagos futuros para atender pensiones en periodos subsiguientes. De esta manera, se torna un asunto tangible el concepto deuda previsional.

En ese contexto las obligaciones públicas deben cumplir diversos tipos de compromisos¹⁷:

- El pago de las pensiones actualmente en curso de los jubilados que se quedaron en el sistema.
- El pago de los derechos ya adquiridos por actuales contribuyentes del nuevo sistema de capitalización (SPP) y que fueron hechas cuando pertenecían al sistema antiguo, (en el caso peruano Bonos de Reconocimiento).

El valor de la Reserva Actuarial del Sistema Nacional de Pensiones – D.L. 19990 se han incrementado constantemente (Cuadro N° 13), alcanzando para el año 2010 el monto de US\$. 35'603 millones lo que representa un nivel del 130% en comparación del año 2001, mientras que el Fondo Consolidado de Reserva del D.L. 19990¹⁸

¹⁷ A. Uthoff, ob.cit. p. 52

¹⁸ Fondo originalmente constituido con el saldo de la reserva del SNP, transferido al Instituto Peruano de Seguridad Social-IPSS (hoy EsSALUD), destinado a respaldar el pago de las pensiones.

ascendió a US\$. 2'319 millones, lo que sólo representa el 6,5 % de las obligaciones previsionales. Este crecimiento se explica, de manera parcial, por el incremento de la pensión promedio mensual y por la propia evolución de un sistema de reparto que cuenta con una reducida tasa de dependencia. No obstante, hay cambios en la metodología de la estimación de la ONP que también pueden explicar esta significativa variación de la reserva.

Por otro lado, mientras la reserva actuarial se ha incrementado en más del 100% el fondo consolidado lo ha hecho un poco más del 70%, reduciendo la cobertura desde el año 2007 en la cual comienza a descender salvo en el 2010 que se incrementó ligeramente en 0.37%, pero después de haberse situado en 9.02% en el año 2001, es decir, el nivel de reducción de la cobertura respecto al año 2010 ha sido cerca del 30%.

Cuadro N° 13: Reservas Actuariales y Activos D.L. 19990 (Mill. US\$)

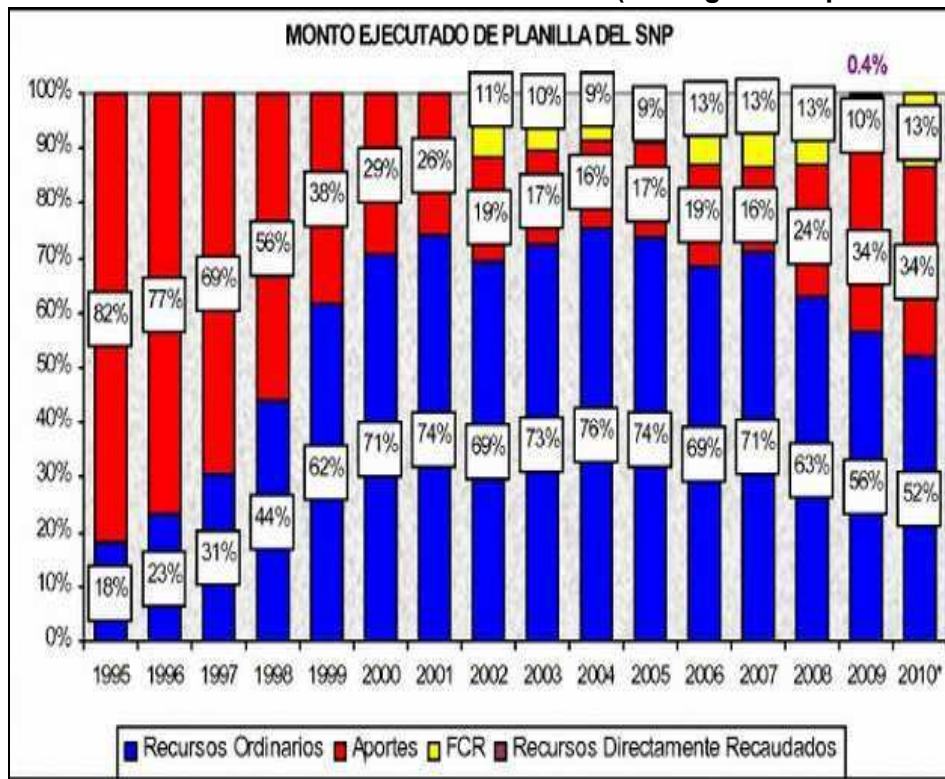
Año	Reserva actuarial	FCR D.L. 19990*	Cobertura
2001	15.517,00	1.400,00	9,02%
2002	15.151,00	1.493,00	9,85%
2003	16.163,00	1.495,00	9,25%
2004	18.364,00	1.567,00	8,53%
2005	19.213,00	1.575,00	8,20%
2006	21.045,00	1.610,00	7,65%
2007	26.243,00	1.636,00	6,23%
2008	27.899,00	1.712,00	6,14%
2009	32.264,00	1.982,00	6,14%
2010	35.603,00	2.319,00	6,51%

*Incluye Activos inmobiliario

Fuente: Oficina de Normalización Previsional (ONP)

Estas obligaciones que se deben atender, no se pueden desconocer, tampoco debieran ser financiadas con nueva deuda pública y el costo de hacerlo con superávit fiscal es alto o le quita flexibilidad a la inversión; en cualquier caso, los caminos son penosos. Esto genera la deuda implícita del SNP con el Estado por las transferencias realizadas del Tesoro Público al SNP constantemente evidenciando el agudo desfinanciamiento y la alta dependencia del SNP de los fondos del tesoro para cubrir los pagos de pensiones (véase gráfico N° 3), que no se ha de poder resolver ni en el largo plazo, más bien, es inexorable el desfinanciamiento y la dependencia de este régimen pensionario.

Gráfico N° 3: Transferencias del Tesoro al SNP (% del gasto en pensiones)



Fuente: MEF, ONP y SBS (2008)

4.2. Rentabilidad

En el SNP, la modalidad existente es del ahorro colectivo que solo crece por aportes mensuales de todos los trabajadores suscritos y que se acumulan en un fondo común y se redistribuye en beneficios de los actuales pensionistas el cual no genera rentabilidad directa a los pensionistas.

Este fondo es de carácter solidario e intangible (D.Leg. N° 817: Fondo Consolidado de Reserva), que garantiza las pensiones a cargo del Estado, también genera rentabilidad.

La administración del Fondo está a cargo de un Directorio, presidido por el Ministro de Economía y la Secretaría Técnica recae en la ONP. El FCR administra cuatro clases de Fondos: Fondos con reserva actuarial constituidos por empresas públicas privatizadas o liquidadas, Fondo Bonos de Reconocimiento y el Fondo FCR-D.L.19990 y el Fondo de la Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional FCR-DL 28046.

Cuadro N° 14: Portafolio consolidado de Activos del FCR
A octubre del 2010
(Expresado en miles de US\$ y en % anual)

Valores	FCR (1)	Rentabilidad acumulada (octubre 2010)
I. Inversiones Financieras	2 423 181	5,22%
II. Activos Inmobiliarios (2) (3) (4)	75 609	4,17%
III. Acciones Electroperú (2) (5)	606 618	15,38%
Portafolio Consolidado FCR	3 105 408	7,18%

Notas:

1) Ley N° 27617, transfiere al FCR-Decreto Ley N° 19990 el FCR-Art.5 Decreto de urgencia-98 y FONAHPU (31.01.2002)

2) Inversiones que no tienen liquidez

3) Valorización con base en la tasación al mes de diciembre 2009

4) La rentabilidad histórica tiene fecha de inicio marzo 1999.

5) No administrado por el Directorio del FCR; administrado por FONAFE (Ley N° 27319); la rentabilidad del año es el ratio implícito de los dividendos del ejercicio 2009 entre el valor de las acciones; y, la rentabilidad histórica, es la acumulada en los 9 ejercicios económicos (2001 al 2009, expresada en términos anuales.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF

Al finalizar el 2010 los activos financieros se encontraban invertidos en diversos instrumentos y emisores, de los cuales el 77% se encontraba en el mercado local y 23 en el mercado externo, referente a las inversiones inmobiliarias, tras la venta de los inmuebles Ex Bañes Conquistadores y Ex Super Epsa Lote 2 por la suma de US\$ 3,5 millones, en el mes de noviembre de 2010, el patrimonio inmobiliario de propiedad del FCR-D.L. N° 19990 al 31 de diciembre del 2010 se encuentra conformado por 38 inmuebles y asciende a la suma de US\$ 98,1 incluyendo la zona usufructuada (US\$ 61,9 millones y sin la zona usufructuada).

Con este tamaño del fondo es muy difícil pretender lograr un nivel de capitalización aceptable que pueda discurrir a los jubilados o en su defecto continuar con mayores niveles de reinversión donde la rentabilidad es mayor.

5. Efectos Distributivos y el Bienestar

Así como es importante conocer como opera el SNP para lograr su “sostenibilidad” es también de considerable interés evaluar los efectos distributivos de dicha sistema y el análisis de bienestar de los afiliados.

Los sistemas de pensiones cumplen al menos dos funciones en el área de las políticas sociales y la protección social. Por una parte, cumplen funciones distributivas aliviando la indigencia y la pobreza, constituyendo una parte importante de los seguros sociales y uno de los pilares básicos del sistema de protección social para reducir la indigencia en la vejez.

Si bien la población del Perú continúa siendo joven mayoritariamente, viene presentando, como ya se ha mencionado un proceso de envejecimiento que además de cambiar progresivamente el perfil demográfico nacional, está generando nuevas demandas sociales y una constante preocupación por parte de autoridades y “planificadores” del desarrollo del país.

Según el Censo de Población y vivienda del año 2007 la población a nivel nacional es de 27 millones 412 mil y 157 personas de las cuales 30.4 % tiene menos de 15 años de edad, el 63.13% esta entre 15 y 64 años, mientras que el 6.4% cuenta con 65 años a más. El proceso de envejecimiento de la población se muestra también por la tasa de dependencia demográfica, es decir, la relación entre la población de 65 y más años respecto a la población de 15 y 64 años, la cual se incrementa a medida que aumenta el peso relativo del grupo de personas adultas mayores.

Como se sabe, el envejecimiento poblacional se debe a la disminución de las tasas de fecundidad, las que descienden en el Perú desde 1970 y a ritmo más acelerada a partir de 1980. Asimismo, está determinado también por el aumento en la esperanza de vida al nacer, debido a la disminución de la mortalidad de la población en edad avanzada. La evolución de este indicador señala que de 55.5 años en promedio registrada en 1972, la esperanza de vida aumento a 66.7 años en 1993 y hasta los 76,3 años en el 2009, y continuará creciendo convirtiendo en una gran separación entre la población en edad de pasar a la vejez en contra de la población joven que no se puede insertar mayoritariamente al mercado de trabajo y los que pueden hacerlo sus salarios no permiten contribuir con el incremento de la “torta”.

Es muy importante señalar que la esperanza de vida a la edad de jubilación (65 años) muestra índices mucho más elevados y se ha venido incrementado sostenidamente. En el caso de los varones, se ha pasado de 77.1 años en el periodo 1975-1980, a 80.0 años en el periodo 2000-2005. Las proyecciones al año 2050 señalan que la esperanza de vida para los varones a la edad de jubilación en el Perú será de 82.7 años.

Por otro lado, la condición de vida del adulto mayor ha sido, es y será el resultado de cómo se administraron, por el individuo y por el Estado, los estadios previos a la jubilación. Esto es un principio: no se puede cosechar aquello que no se siembra. Es iluso derrotar a la pobreza en la tercera edad.

Capítulo III:

METODOLOGIA

3.1. Hipótesis

3.1.1. Hipótesis general

El continuo crecimiento de la población pensionaria del régimen de la Ley 19990, así como los incrementos de gastos por transferencia que asume el gobierno contribuyen al problema de sostenibilidad de garantizar el pago de pensiones futuras.

3.1.2. Hipótesis específicos

- Las pensiones que percibe los jubilados se mantienen “congeladas” por la falta de financiamiento.
- Los montos que perciben los pensionistas de este régimen pensionario los convierte en un segmento de pobres.

3.2. Variables.-

3.2.1. Variable independiente

Recaudación del sistema nacional de pensiones D.L. 19990

Pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones D.L. 19990

3.2.2 Variable dependiente

Pago de pensiones del régimen D.L. 19990

3.3 Descripción metodológica

3.3.1 Tipo y Diseño de investigación propuesta

El presente trabajo de investigación es de tipo longitudinal y abarca el periodo de análisis 1993-2010. El diseño de investigación a ser aplicado en el presente trabajo es del tipo no experimental y descriptivo a través de la recolección de datos e información de fuentes secundarias.

3.3.2 Unidad de análisis

Las personas activas y jubilados que pertenecen al Sistema Público de Pensiones del régimen pensionario 19990 del Perú

3.3.3 Población de estudio

Las personas activas y jubilados que pertenecen al Sistema Público de Pensiones

3.3.4 Técnica de la recolección de datos

Recolección de datos estadísticos a través de Instituciones públicas como la Oficina de Normalización Provisional (ONP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), INEI.

3.3.5 Análisis e interpretación de la información

El análisis a desarrollar con la información será del tipo estadístico deductivo, el cual se procederá con la extrapolación de las variables intervinientes

Capítulo IV:

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Análisis, interpretación y discusión de los resultados

Para analizar la brecha del desfinanciamiento producido por las diferencias entre los montos captados a través de las cotizaciones y los pagos de pensiones utilizaremos el método de la extrapolación de cada una de las variables, en donde se apreciará la tendencia de cada una de estas.

Partiendo de la teoría de Generaciones traslapadas¹⁹, que explica la composición de la economía en de individuos y firmas. El nacimiento y muerte de los individuos están asociados a los hechos económicos del inicio de la vida laboral (alrededor de 20 años) y al final de la vida (unos 80 años). La vida presenta dos períodos bien definidos: el de actividad económica (trabajador activo) y el de jubilación (trabajador pasivo), la edad de retiro es de aproximadamente 65 años. Cada generación se define como un grupo de personas de la misma edad, se asume que todas las personas de una misma generación tienen iguales preferencias económicas (existe un sólo agente representativo por generación).

Partiendo del modelo simple de generaciones traslapadas, con economía cerrada sin participación del Estado, introducimos la seguridad social y el sector público en el modelo. Existe entonces un sistema previsional de

¹⁹ El modelo de generaciones traslapadas fue desarrollado inicialmente por Allais (1947) y luego por Samuelson (1958) y Diamond (1965). Su nombre implica una estructura en que en cualquier momento del tiempo viven individuos de diferentes generaciones y pueden hacer intercambios entre ellos, cada generación comercia con diferentes generaciones en diferentes períodos de su vida.

capitalización pura global, el cual se financia con la rentabilidad del fondo de reserva y con las contribuciones de los jóvenes para pagar las pensiones de los viejos. Durante los primeros años de vida del sistema se acumulan superávits que son invertidos en activos que rinden la tasa de interés del mercado²⁰ (r_t), cuando las contribuciones no son suficientes para cubrir el pago de pensiones del período se utilizan entonces las reservas del fondo. El ahorro del fondo durante esos primeros años de vida del sistema es una proporción λ_t de las contribuciones del período. Se debería cumplir entonces que el valor presente de las contribuciones es igual al valor presente del pago de pensiones:

$$\sum_{i=1}^{\infty} \frac{d_i N_i}{\gamma_i} = \sum_{i=1}^{\infty} \frac{b_i N_{i-1}}{\gamma_i}$$

donde

$$\gamma_i = \prod_{i=1}^{\infty} (1 + r_{i+1})$$

Donde:

d_t = la contribución de cada joven al sistema previsional,

b_t = la pensión de cada jubilado,

N_t = el número total de jóvenes y

N_{t-1} = el de jubilados en el período t .

²⁰ La tasa de rentabilidad del fondo consolidado de reserva es moderada (5,2%)

Partiendo de esta situación de equilibrio es que formulamos las siguientes estimaciones detalladas en el siguiente cuadro N° 15.

Cuadro N°15: Estimación de la Recaudación de recursos

Año	Población (1)	Aportantes Promedio (2)	%	Ejecución de Pensiones	Recaudación bruta de recursos
1995	23.926.300	558.144	2,3%	817.949.573	696.501
1996	24.348.132	566.656	2,3%	961.120.452	720.237
1997	24.767.794	598.671	2,4%	1.187.421.598	879.291
1998	25.182.269	620.521	2,5%	1.304.025.031	785.546
1999	25.588.546	487.048	1,9%	1.516.227.715	658.764
2000	25.983.588	457.490	1,8%	1.648.157.882	618.920
2001	26.366.533	425.922	1,6%	1.863.990.911	571.298
2002	26.739.379	428.150	1,6%	2.635.419.628	580.649
2003	27.103.457	449.962	1,7%	2.785.185.356	597.456
2004	27.460.073	453.499	1,7%	3.068.754.523	640.663
2005	27.810.540	451.324	1,6%	3.445.002.339	710.997
2006	28.151.443	534.921	1,9%	3.523.418.639	837.906
2007	28.481.901	600.677	2,1%	3.467.891.664	995.263
2008	28.807.034	697.677	2,4%	3.306.981.420	1.294.570
2009	29.132.013	1.018.057	3,5%	3.582.433.872	1.496.747
2010	29.461.933	1.167.273	4,0%	3.729.482.185	1.728.794
2011	29.797.694	1.108.764	3,7%	3.428.745.190	1.675.677
2012	30.135.875	1.157.091	3,8%	3.556.051.376	1.754.403
2013	30.475.144	1.151.903	3,8%	3.578.678.001	1.748.495
2014	30.814.175	1.173.890	3,8%	3.656.046.863	1.782.984
2015	31.151.643	1.182.101	3,8%	3.713.328.534	1.799.804
2016	31.488.625	1.197.234	3,8%	3.724.369.725	1.822.698

(1) INEI – Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población, 1950-205

(2) ESSALUD – ORCINEA

Fuente: Elaboración del autor

4.2 Prueba de la Hipótesis:

Para establecer la consistencia de las hipótesis postuladas se analiza las pruebas ad hoc, delimitadas a continuación:

Referente	Descripción para el proceso operacional
HP	El continuo crecimiento de la población pensionaria del régimen pensionario de la Ley 19990, así como los incrementos de gastos por transferencia que asume el gobierno contribuyen al problema de sostenibilidad de garantizar el pago de las pensiones futuras.
HS1	Las pensiones que perciben los jubilados se mantienen “congeladas” por la falta de financiamiento.
HS2	Los montos que perciben los pensionistas de este régimen pensionario los convierte en un segmento de pobres.
Referente	Correlaciones fundamentales
HP	Nivel consolidado de la brecha del desfinanciamiento del sistema nacional de pensiones-D.L. 19990
	Incremento del nivel de transferencias del gobierno al SNP
HS1	variación de las pensiones en el tiempo
HS2	El nivel de pobreza en la tercera edad

Los valores obtenidos entre variables, se manejaron en el software informático Eviews V7, de Microsoft Office, para encontrar la relación y su significancia explicativa se aplicó el coeficiente de relación de Pearson

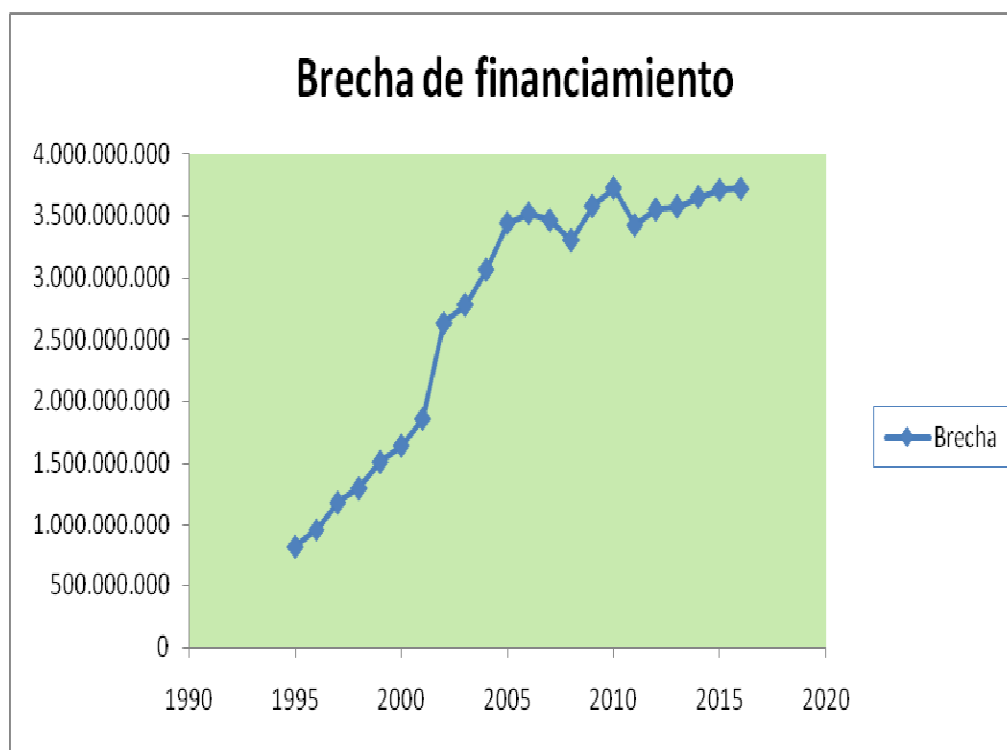
Hipótesis Principal: El continuo crecimiento de la población pensionaria del régimen pensionario de la Ley 19990, así como los incrementos de gastos por transferencia que asume el gobierno contribuyen al problema de sostenibilidad de garantizar el pago de las pensiones futuras

Según la tabla que indicamos anteriormente tenemos: “Nivel consolidado de la brecha del desfinanciamiento del sistema nacional de pensiones-D.L. 19990” y “Incremento del nivel de transferencias del gobierno al SNP”

La primera expresión nos ayuda a establecer si el nivel de variación diferencial entre la situación observada y la potencial sigue la tendencia que se postula en la hipótesis principal. Y nos presenta el análisis de conjunto de las variables influyentes.

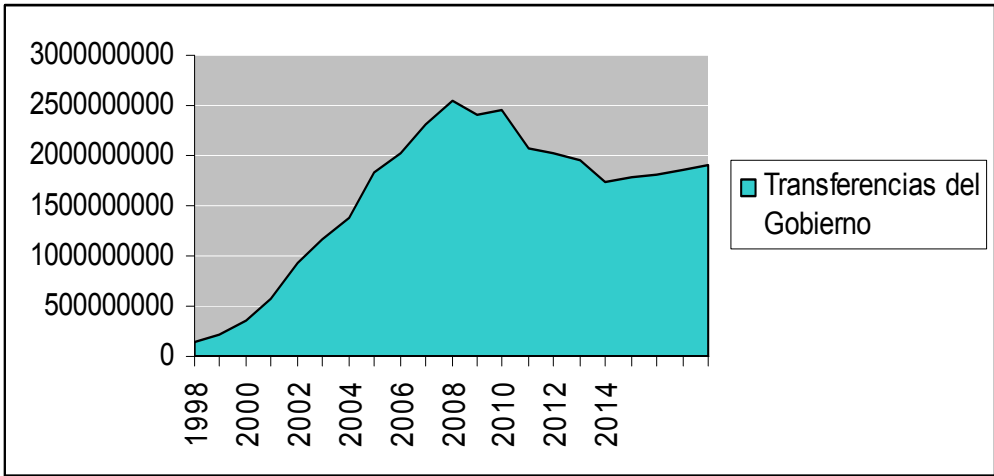
La diferencia entre el recaudamiento y el pago por pensiones es en el último periodo proyectado de tendencia creciente, como lo muestra el gráfico N° 4.

Gráfico N° 4: Desfinanciamiento del SNP-D.L.19990



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 5: Transferencias del Gobierno al SNP-D.L.19990



Fuente: Elaboración propia.

HS1	Las pensiones que perciben los jubilados se mantienen “congeladas” por la falta de financiamiento.
-----	----------------------------------------------------------------------------------------------------

Las variaciones de las pensiones en el tiempo han permanecido estancadas sin incrementos considerables, una de las causas es el desfinanciamiento en el que incurre el sistema. En el cuadro N° 16 muestra la pensión promedio desde el año 2000-2010 en donde se observa claramente lo manifestado y así mismo analizando a través del coeficiente de correlación entre las pensiones promedio con la brecha de desfinanciamiento del sistema nos da el valor de 0.85 (el cual nos indica una correlación positiva considerable)

Cuadro N° 16: Pensión Promedio

			Dic-00	Dic-01	Dic-02	Dic-03	Dic-04	Dic-05	Dic-06	Dic-07	Dic-08	Dic-09	Dic-10
Años de aporte			Jubilación y Vejez										
00-04			183.87	235.89	291.17	295.50	300.60	306.22	309.85	312.43	333.61	325.73	331.31
05-05			174.17	225.98	279.21	281.84	284.60	289.33	293.33	297.39	302.24	308.19	313.82
06-09			205.86	258.14	317.57	320.80	324.58	330.00	335.27	340.30	346.13	352.34	359.11
10-19			247.49	300.52	365.21	371.19	376.55	383.14	389.18	395.33	402.23	408.93	416.29
20-33			410.05	462.91	523.21	542.60	545.42	545.68	544.09	546.57	549.87	549.68	551.78
34-40			549.20	607.72	676.48	745.61	769.75	792.23	804.88	813.11	817.76	820.72	828.62
41-50			634.15	696.06	801.02	896.18	948.73	1004.52	1035.27	1060.55	1077.35	1087.88	1105.80
51+			657.52	710.99	861.00	1065.59	1166.96	1250.25	1294.87	1322.10	1331.18	1302.78	1371.13
Promedio			369.20	425.41	492.67	516.76	525.55	532.71	536.27	541.90	548.44	553.16	560.80
			Invalidez										
Promedio			328.15	372.77	446.12	447.93	450.61	446.97	442.97	454.48	457.91	455.17	456.48
			Derecho Derivado										
Viudez			187.78	215.83	277.26	279.25	281.69	285.20	287.60	289.30	291.10	292.82	294.80
Orfandad			116.39	140.96	183.04	168.31	176.58	220.51	222.57	218.35	221.99	227.42	229.92
Ascendencia			168.76	189.26	253.65	251.37	252.54	254.22	253.42	251.85	252.06	252.86	252.31
Promedio			177.38	205.97	265.42	265.50	270.03	278.60	281.14	282.87	285.10	287.51	289.70
Pensión Promedio			313.96	361.79	429.03	445.25	453.65	461.81	465.58	469.05	472.29	475.97	481.28
Pensión Promedio Mensualizado (*)			366.29	422.09	500.53	519.46	529.25	538.78	543.17	547.22	551.01	555.30	561.49

Fuente: Nuevo Sistema de Pensiones - ONP

Actualizado al mes de Setiembre 2011

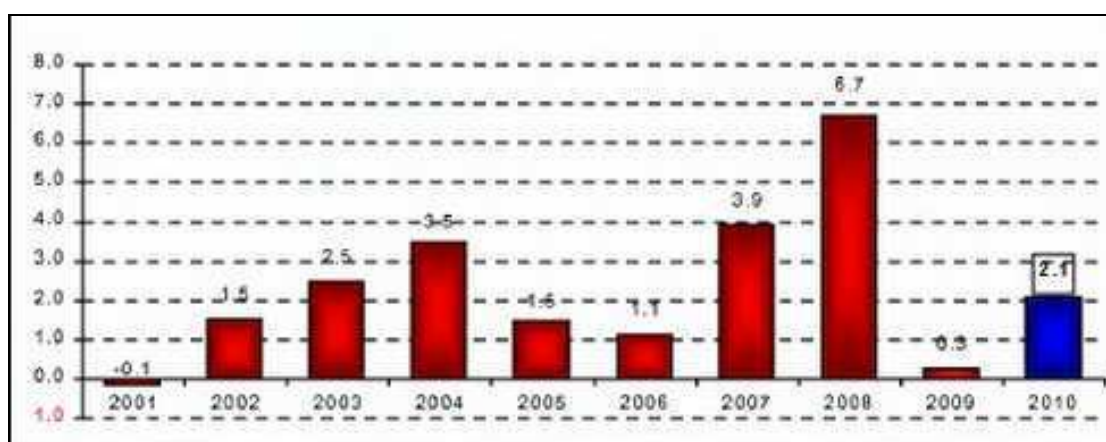
Nota: (*) Pensión promedio mensualizada: Pensión promedio multiplicada por un factor que resulta de dividir los 14 montos del año entre los 12 meses en los que se paga.

HS2	El nivel de pobreza en la tercera edad
-----	----------------------------------------

La capacidad adquisitiva del pensionista se ve limitada por diversos factores uno de ellos es la inflación, la cual afrontan cada vez más fuerte debido a que esta se incrementa anualmente en mayor cuantía que sus pensiones.

Durante el año 2010 la inflación anual fue de 2.08 %, cifra superior a la registrada en el 2009 y se encuentra dentro del rango meta (1%-3%),²¹ esta alza obtenida fue por el alza de los precios internacionales de alimentos y combustibles. El gráfico N° 6 muestra la variación porcentual anual de la inflación en el país.

Gráfico N° 6: Evolución de la Inflación-Variación % Anual (2001-2010)



Fuente: BCRP

La canasta básica de un pensionista está constituido principalmente por alimentos, medicamentos y en el mejor de los casos recreación.

²¹ Según el reporte de inflación –Panorama Actual y Proyecciones Macroeconómicas 2011-2012 BCRP.- Marzo 2011.

CONCLUSIONES

El porvenir del Sistema Público de pensiones constituye un problema mayor en la vida política y social de los países y, particularmente, el peruano porque las perspectivas demográficas y las tasas de crecimiento del empleo y la productividad pueden anticiparse y reflejan una situación de estancamiento y disminución en términos reales de las pensiones de este régimen público.

El Sistema Nacional de Pensiones gestionado por el Estado a través de sus instituciones el FCR y la ONP es consecuencia de la crisis que atravesó la economía peruana e la segunda mitad de los años ochenta y que para justificar la creación de un sistema privado de pensiones se endosó la responsabilidad de la gestión a las instituciones arriba mencionadas y con resultados nada satisfactorios.

El sistema nacional de pensiones nació quebrado y agravó su situación cuando el Estado y las empresas se convirtieron en los principales deudores y, sobre todo, cuando el primero de los nombre comenzó a utilizar los recursos para gasto corriente y de capital. El Estado y las empresas pivasdas nunca honraron sus deudas y es la consecuencia de porque las pensiones de este régimen casi se asemejan con el salario mínimo vital.

En el modelo simple de “generaciones traslapadas” el Sistema provisional del régimen de pensiones 19990, se “financia” con la rentabilidad del fondo de reserva y con la contribución de los jóvenes para pagar las pensiones de los viejos. Inicialmente acumula un superávit que son invertidos en activos en lugar de que rinden una tasa de interés del mercado de capitales y cuando las contribuciones no son suficientes de capitales y cuando las contribuciones no son suficientes para cubrir el pago de pensiones se utilizan las reservas del fondo, caso contrario las pensiones serían más miserables.

La diferencia entre la recaudación y el pago de pensiones tiene una tendencia creciente y es una de las causas del desfinanciamiento que incurre este régimen pensionario. En tanto, es importante considerar la realización de la reforma del sistema nacional de pensiones como en otros países incluso los desarrollados lo vienen planteando, debido a los cambios manifestados y más aún el país que presenta una situación de déficit.

No está probado que los rendimientos del régimen privado de pensiones son mayores que los del régimen estatal. El problema central es de gestión e independencia económica y política que no goza el régimen de la Ley 19990.

RECOMENDACIONES

- Se requiere de una reforma profunda del régimen pensionario de la ley 19990 que permita actualizar sus activos y establecer actuarialmente la tendencia creciente o decreciente de las pensiones que percibe una persona que ha terminado su actividad en el mercado de trabajo.
- El Estado debe reformular el establecimiento de una nueva escala pensionaria partiendo del mínimo legal hasta seis en función de la canasta familiar de manera progresiva en función de la deuda que tienen el Estado y las empresas.
- De manera opcional deberían aprobarse el incremento de las cotizaciones con la finalidad de aumentar el monto de las pensiones.
- Se debe utilizar la totalidad del fondo compuesto por aportaciones y transferencias del Estado y el fondo de Reservas debe fusionarse con transferencias adicionales que realiza el estado para mantener activos incrementen las pensiones de los jubilados que perciban las pensiones más bajas y que se protejan contra la inflación.

Bibliografía

AIOS - ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES

2007a Boletín estadístico AIOS. Los regímenes de capitalización individual en América Latina. Boletín estadístico 17. AIOS.

2007b La capitalización individual en los sistemas de pensiones de América Latina.

AIOS.

ARENAS DE MESA, A., D. BRAVO, J. BEHRMAN, O. MITCHELL y P. TODD

2008 "The Chilean Pension Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey".

ARENAS DE MESA, A. y C. MESA-LAGO

2006 "The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with Other Latin American Reforms, and Lessons". En: Oxford Review of Economic Policy, vol. 22, N°1, pp. 149-167.

ARENAS DE MESA, A. y P. GANA

2001 Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género. Población y Desarrollo 18. Chile, Santiago: Cepal.

ARENAS DE MESA, A., J. BEHRMAN y D. BRAVO

2004 Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System. Working Papers 2004-077. Ann Arbor, MI: University of Michigan, Michigan Retirement Research Center.

ARENAS DE MESA, A., M. C. LLANES y F. MIRANDA

2006 Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile. Financiamiento del Desarrollo 172. Chile, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

ARZA, C.

2008 "Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options". En: Journal of Latin American Studies, vol. 40, N° 8, pp. 1-28.

ATKINSON, A. B.

1970 "On the Measurement of Inequality". En: Journal of Economic Theory, vol. 2, N° 3, pp. 244-263.

BANCO MUNDIAL

2004 Peru: Restoring the Multiple Pillars of Old Age Income Security. Report 27618-PE. Washington, D. C.: Human Development Department.

1994 Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. Nueva York: Oxford University Press.

BARRANTES, R., E. CUBA, P. FRANCKE, C. GARAVITO, J. LEÓN, R. PÉREZREYES, E. RODRÍGUEZ, J. TÁVARA y M. TELLO

2008 La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007. Balance y prioridades para el futuro. Diagnóstico y Propuesta 40. Lima, Perú: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (Cedep), Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Macroconsult.

BERNAL, N., A. MUÑOZ, H. PEREA, J. TEJADA y D. TUESTA

2008 Una mirada al sistema peruano de pensiones. Diagnóstico y propuestas. Lima, Perú: BBVA.

BERTRANOU, E.

2008 Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe. Población y Desarrollo 82. Chile, Santiago: Cepal.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2005 El futuro de los sistemas de pensiones. Hacia una nueva relación entre el sistema público y el privado. Informe Defensorial 99. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo.